SENADO **SECRETARIA** DIRECCION GENERAL DE COMISIONES	XLIIIa. LEGISLATURA CUARTO PERIODO
	CARPETA Nº 1177 DE 1993
COMISION DE HACIENDA - Integrada -	DISTRIBUIDO Nº 2267 DE 1993
JULIO DE 1993	Copia del original sin corregir

MONOPOLIO DE SEGUROS

Supresión

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION
DEL DIA 14 DE JULIO DE 1993

A S I S T E N C I A

Presiden	:	Señores Senadores Juan Carlos Blanco y Alberto Zumarán, Presidente y Presidente ad hoc respectivamente
Miembros	:	Señores Senadores Alvaro Alonso, Danilo Astori, Federico Bouza, Carlos Cassina y Julio C. Grenno
Integrantes	:	Señores Senadores Enrique Cadenas Boix, José Korzeniak y Américo Ricaldoni
Invitados especiales	:	En representación del Banco Central del Uruguay, Vicepresidente, Gerente General, Superintendente de Instituciones de Intermediación Financiera y asesores, señores: Daniel H. Martíns, Juan A. Olascoaga, Juan M. Braga, Guillermo García Pintos y Bernardo Serwiansky; y por la Agrupación de Productores de Seguros, Fernando Caballero, José E. Nieto, Raúl Narancio y Federico Massini
Secretaria	:	Señora Raquel Suárez Coll
Ayudante de Comisión	:	Señor Alberto Martínez Payssé

(La Presidencia es ejercida, en esta instancia , por el señor Senador Zumarán)

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 44 minutos)

La Comisión tiene mucho gusto en recibir a la Agrupación de Productores de Seguros, a los efectos de tratar el mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo, con declaratoria de urgente consideración, por el cual se establece la desmonopolización de los seguros a cargo del Banco de Seguros del Estado. (Carp. Nº 1177/93).

Por lo tanto, cedemos el uso de la palabra a quienes nos visitan.

SEÑOR CABALLERO.- Quien habla, Presidente de la Agrupación de Productores de Seguros, desea agradecer la invitación de que hemos sido objeto por parte de esta Comisión, ya que nos resulta sumamente interesante poder manifestar nuestra opinión respecto al proyecto de ley de supresión del monopolio de seguros. Antes que nada, vamos a realizar una breve presentación de lo que es nuestra Agrupación de Productores de Seguros.

Al respecto, debemos decir que es la única agremiación existente y que abarca la gran mayoría de los productores profesionales de seguros de nuestro país. Fue fundada hace casi 50 años, tiene personería jurídica y, actualmente, es reconocida por el Banco de Seguros del Estado y por

la Comisión Local de Aseguradores como la representante de los productores de seguros en el país.

Nuestra Institución forma parte a nivel internacional de COPAPROSE (Confederación Panamericana de Productores de Seguros), del BIPAR (Buró Internacional de Productores y Asesores de Seguros) y del Club de Corredores de Seguros del MERCOSUR, que integramos con los colegas de Brasil, Argentina, Paraguay y los chilenos en calidad de invitados.

A modo de presentación de nuestra profesión, debemos decir que el productor de seguros es una persona física o jurídica, absolutamente independiente de las partes que actúan en el mercado de seguros.

Concretamente, hacemos la mediación del seguro entre el consumidor --que es el asegurado o el asegurable-- y las Instituciones aseguradoras que en la actualidad funcionan legalmente en el país, al amparo de la ley de 27 de diciembre del año 1911. Nuestra actividad excede lo que es la simple venta de un contrato de seguros, ya que, particularmente, allí comienza nuestra función, es decir, en el asesoramiento, la atención, hacia el cliente, por un lado, explicándole las condiciones del contrato que ha suscrito y, por otro, hacia las compañías aseguradoras, brindándoles toda la información acerca de los riesgos que van a asumir. A nuestro juicio, eso le da un carácter particularmente importante a nuestra profesión. En ese sentido, así como hay profesiones que cuidan la salud y otras los derechos, en nuestro caso lo

hacemos con los bienes y los patrimonios de los particulares y de las empresas que desarrollan su actividad en el país.

Con respecto al proyecto de ley de supresión del monopolio de los seguros, hemos hecho llegar a los señores senadores un breve resumen acerca de cuál es nuestra posición o aspiración en ese sentido. En principio, queremos manifestar que el interés de los corredores es que la plaza de los seguros se mantenga como hasta el presente, es decir, seria y solvente.

El Banco de Seguros del Estado fue creado en 1911. Las compañías privadas que desarrollan su actividad hasta el momento, lo hacen porque ya existían en el momento de la creación de dicha Institución. Entonces, debemos decir que en este lapso de casi un centenar de años, ninguna de las compañías ni el Banco que han actuado en este país, han dejado de pagar un sólo siniestro. Eso le ha dado a nuestra plaza una característica de singular seriedad y solvencia, sobre todo, comparándola con las plazas vecinas, donde se puede observar periódicamente que los avatares de las distintas situaciones hacen caer a las compañías de seguros y, por lo tanto, dejan descubiertos a los asegurados.

De modo que nuestra principal preocupación es esa, o sea, que producida la desmonopolización de los seguros, esta plaza continúe siendo tan seria y solvente como lo ha sido hasta el momento y como

lo han hecho el Banco de Seguros del Estado y compañías privadas que desarrollan su actividad actualmente.

Creemos que la forma de lograr ese objetivo, es a través del organismo que prevé el proyecto de ley, es decir, la Superintendencia de Seguros, a cargo del Banco Central del Uruguay. Pensamos que ella deberá ser un Organismo eminentemente técnico en la materia, sumamente especializado y que, al mismo tiempo, tenga poderes suficientes como para ejercer una real vigilancia sobre todas las Instituciones que desarrollan la actividad de seguros en el país. Es solamente de esa forma, con un control eficaz, que se podría mantener la plaza realmente sana. Al respecto, tenemos ejemplos como los de Argentina, donde el INDRE (Instituto Nacional de Reaseguros) --que fue liquidado recientemente-- lamentablemente no ejerció los controles necesarios y muchas compañías de seguros quebraron, dejando en descubierto a sus clientes y provocando una situación de falta de credibilidad en el sistema. Normalmente, el asegurado que coloca sus seguros en una Institución y ve que ella quiebra, puede que una o dos veces busque un nuevo asegurador; pero si ese hecho se sucede, el asegurado no lo vuelve a hacer. Entonces, lo que pierde credibilidad no son las compañías en particular, sino el sistema asegurador en general. Precisamente, es eso lo que tratamos de evitar en nuestro país.

La Superintendencia de Seguros, a crearse, también tendría como cometido regular la actividad de los corredores de seguros. Creemos que eso es muy apropiado.

Hemos observado que en el proyecto se prevé la presencia de corredores de seguros y su representación en la Comisión Honoraria que asesorará al Poder Ejecutivo en esta materia. Queremos expresar que apreciamos vivamente lo que se está haciendo ya que, como es cometido de esa Comisión elaborar proyectos de ley o reglamentaciones acerca de nuestra actividad, creemos que es necesaria nuestra presencia y participación aportando nuestras ideas. A grandes rasgos, esa es nuestra visión acerca del proyecto de supresión del monopolio de seguros.

SEÑOR PRESIDENTE.- El artículo 4º del proyecto que estamos analizando crea la Superintendencia de Seguros y Reaseguros a la que en la exposición que ustedes han realizado se le da singular importancia, en el sentido de controlar el sistema de compañías de seguros a los efectos de que la plaza mantenga la seriedad y solvencia que ha sido característica desde el año 1911, y que no se vea sometida a quiebras o contratiempos como ha pcurrido en Argentina. Mi pregunta es si ustedes creen --coincidiendo con esta finalidad-- que debería ajustarse el texto que crea esta Superintendencia.

Su inciso final dice así: "Compete a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros controlar a las empresas públicas y privadas que realicen actividades de seguros reaseguros, así como a las personas que ejerzan actividad de intermediación en la materia indicada y coordinar la actividad del sector público". ¿Creen ustedes que esta norma es suficiente o sería mejor desarrollar la disposición en el sentido que lo han indicado en la nota a los efectos de ejercer un control eficiente

de la responsabilidad, solvencia, balances y reaseguros? ¿ Entienden que sería conveniente que la ley estableciera el manejo de las reservas y los márgenes o cálculos matemáticos que generalmente se hacen en materia de seguros, para contar con un sistema que nos ponga a cubierto de esa eventualidad, es decir de la quiebra o "crack" en las empresas aseguradoras?

SEÑOR NIETO.- Nuestro deseo sería que ese organismo tuviera las facultades necesarias para poder intervenir y reglar la actividad aseguradora. En este momento estamos esbozando una inquietud de carácter general pero, en el fondo quisiéramos que ese organismo no fuera meramente decorativo o testigo mudo y presencial de determinadas situaciones. De ser posible en el ordenamiento legal del país, nos gustaría que hubiera una intervención para frenar situaciones que se han convertido en desquiciantes.

Cuando hablamos de corredores de seguros estamos pensando en el usuario, porque nosotros lo representamos. El contrato de seguros tiene dos características muy coincidentes y de gran relevancia. La primera es un acto de comercio porque indudablemente quienes intervienen cuidan sus intereses pero, también --y esa sería la segunda característica-- es un contrato solemne puesto que está reconocido en la legislación del país En consecuencia como muy bien dijo el señor Caballero, sería necesario especificar un poco más a fondo, cuáles serían sus cometidos. No sé si esto podría hacerse por la vía general de la ley o por la reglamentación y funcionamiento de la misma. Insistimos en que nos da mucho gusto haya un representante de los corredores en ese organismo, ya que

se daría la opinión de los asegurados.

SEÑOR GRENNO.- En primer lugar, quiero agradecer la presencia de esta Agrupación en la Comisión porque nos permite enfocar el tema del monopolio y del área de seguros, desde un punto de vista totalmente diferente a las que aquí se consideran.

En lugar de formularles una pregunta concreta, voy a realizar una serie de reflexiones por lo que solicitaría que las tuvieran en cuenta para una respuesta posterior.

En segundo término, creo que es verdad que todo lo relativo a la venta de seguros es imprescindible y fundamental para cualquier mercado. Por un lado se encuentran los corredores de seguros profesionales que intermedian entre el cliente y la empresa aseguradora, que en todas partes del mundo están dotados de derechos y deberes, configurando una responsabilidad muy especial, calificada en marcos muy precisos. Por otra parte, están los agentes de seguros, que son figuras múltiples que dependen del asegurador, que normalmente se materializa por contratos de agentes de adhesión, que funcionan al servicio de la empresa y tienen una dependencia directa fuera del marco que ustedes representan.

En este caso, en el Uruguay se dan las dos situaciones. Existen los agentes cáuticos del Banco de Seguros y los agentes libres que colocan dentro del mercado oligopólico. Al producirse esta apertura de mercado --si se logra la aprobación de este proyecto de ley-- esta diferencia se acentuará. En consecuencia, no sólo el Banco de Seguros, sino también empresas privadas contarán con agentes de adhección que no entrarán dentro de su esquema. Por lo tanto, ese criterio de globalidad va a ser cuestionado por un doble proceso integrado por los corredores libres y los dependientes.

Además, considero importante remarcar este tema, el cual hemos tratado muchas veces en el Banco de Seguros. Debemos tomar en cuenta la experiencia del Mercado Común Europeo que, en definitiva, es un espejo en el cual se verá reflejado nuestro mercado, por más distorsionadora que nos parezca la realidad europea. Tenemos como ejemplo el caso de España, que tiene mucho que ver con la tarea que ustedes efectúan, que creó un área que ha sido obviada en esta instancia por el legislador, que es imprescindible su reglamentación. La misma trata de la obligatoriedad o no de la colegialización del agente de seguros. En el país a que hacemos referencia, el texto referente a la producción de seguros privados del 1º de agosto de 1985, obligaba a la colegialización de todos aquellos que producían para las empresas de seguros. Con posterioridad, el Real Decreto Legislativo de 1986, modificó y permitió otra nueva formación. En mi opinión, en nuestro país esta formación será de rápido establecimiento, es decir, inmediato a la desmonopolización. Me refiero a aquellas formas integradas fundamentalmente por financieras, mutualidades, agencias de viajes que

trabajan con el seguro, dejando de lado al corredor. Existen actualmente ejemplos de seguros globales en los que se da este tipo de situación. En un marco global esto va a desdibujar el precio del seguro, ya que el corredor tiene una incidencia muy importante. Esto tuvo gran trascendencia en Europa. Por ejemplo, si tomamos como base 100 el costo de una póliza, Alemania estaría cobrando en la actualidad 70, Dinamarca e Italia 100, Luxemburgo 110, Portugal 120, Francia 140, Bélgica 150, al igual que España. Esto se da en un mercado único donde sirve cualquiera de las garantías presentadas en los Estados miembros. Si esto sucediera en nuestro país, sería que un corredor pudiera competir con otro Estado, si no cuenta con una diferenciación que le permita encontrarse dentro de esos niveles. En otros Estados venden adherentes directos a las empresas o mutualidades, que en difinitiva distorsionan la plaza.

Sin temor a equivocarme, puedo decir que en este momento se ha llegado a una discusión que recibe el nombre de "problema del siglo", ya que involucra a mucha gente --incluso en España-- que ha alcanzado un nivel que podríamos decir traumático. El mismo consiste en que todos estos canales alternativos de venta de seguros, que reitero, puede incluir sucursales bancarias, grandes almacenes, tarjetas de crédito, pasen a tener una colegialización grupal obligatoria para que el costo del seguro no sea desnivelado con respecto con el costo producido por aquel que gana su legítima comisión de venta.

Considero que este problema no lo soluciona la Comisión Honoraria, sino que la solución estaría en disposiciones muy precisas establecidas por el Legislador, donde exista amparo para la venta. Si esto no

sucede, nos encontraremos con que en el mercado común, por ejemplo, las mutualidades argentinas podrán vender sus seguros en el Uruguay a un precio menor que cualquier empresa del ramo. De esta manera, no contarán ni con ustedes ni con los corredores. Quizás lo mismo pueda ocurrir con algunas mutualidades del sur de Brasil. Esas distorsiones que indudablemente traerán problemas al Legislador y al Poder Ejecutivo cuando tenga que establecer las normas, constituirán una gran distorsión también para ustedes.

Concretamente, deseo saber sus opiniones acerca de la necesidad de establecer las bases que marquen la obligatoriedad de colegialización o los marcos en que esta debe producirse.

SEÑOR CABALLERO.- El señor senador Grenno en su disertación globalizó varios aspectos que procuraremos aclarar.

Sin duda nuestra mayor preocupación es la de la supervivencia de la profesión. Sin embargo, tenemos conocimiento de que más del 70% de los seguros que se contratan en el mundo, se realiza a través de productores profesionales de seguros. Esta modalidad recibe el nombre de "Nuevos Canales de Comercialización". Refiere específacamente a lo que nosotros llamamos el seguro directo. Esto quiere decir que la compañía aseguradora contrata directamente sin la intervención de un corredor de seguros. Tenemos conocimiento de que ello existe y de que, además, alguna institución aseguradora de nuestro país está tratando de promoverlo a través de seguros grupales.

Consideramos que la intervención del productor de seguros genera una producción que ya está calculada actuarialmente dentro del costo del seguro. Si la pretensión es bajar los costos mediante la supresión

de esa comisión, creemos que lo que se está haciendo es, no solamente eliminar a un posible intermediario, sino también una intervención saludable y técnica. En definitiva, esto irá en perjuicio del consumidor, ya que colocará a éste frente a un producto de venta masivo.

Al remitirse el señor senador Grenno al ejemplo español, me ha hecho acordar de que en dicho país, los productores de seguros han distribuido un folleto, que en una de sus páginas dice "¿Le sirve a usted el traje de su vecino?" Estamos absolutamente seguros que dentro de las condiciones generales de un seguro, hay cierta aplicabilidad a las necesidades de cada consumidor, pero para que esto se dé existen las condiciones particulares de cada póliza. En estas se contemplan las condiciones especiales y necesarias de cada cliente.

En consecuencia, la venta masiva, a través de supermercados, bancos y otro tipo de instituciones, puede alcanzar determinado nivel, pero nunca llegará al seguro técnicamente vendido, así como a la protección real del asegurado. Comprobamos que en esta época se rige la economía a través de dos grandes lineamientos. Uno de ellos es la liberación y, el otro, la protección al consumidor. Los derechos del consumidor son absolutamente respetados en la Comunidad Europea, idea que suponemos llegará a estas latitudes. Consideramos que en este caso el consumidor tiene derecho a exigir que un técnico especializado en la materia --mejor aún de lo que estamos actualmente los corredores-- sea quien le asesore y aconseje sobre las distintas condiciones.

Queremos insitir con respecto al tipo de venta de seguros. Nuestra intervención no radica en vender un contrato, ya que no intentamos

comercializar un producto material , sino un bien intangible que es la tranquilidad que le ofrecemos al cliente para que desarrolle su actividad comercial, su vida familiar y encare nuevos horizontes en todo lo que implica una nueva actividad económica. Esa característica de intangibilidad, lleva a que sea necesario tomar en cuenta factores particulares muy importantes, que solamente puede decidir un técnico en esta materia.

(Ocupa la Presidencia el señor Senador Ricaldoni)

El seguro vendido burocráticamente, a través de una máquina de un supermercado, o de un empleado que está detrás de un mostrador, necesariamente va a recibir los vicios que esa burocracia le ha dado a toda la actividad. Solamente aquel intermediario que juega su propia supervivencia en el asesoramiento de sus clientes, se va a dedicar a informar bien al asegurado sobre las condiciones del contrato y a la compañía acerca de las condiciones de riesgo. Somos un nexo indispensable para clarificar el aspecto del contrato del seguro. Por un lado, le damos tranquilidad al asegurado acerca de que lo que está suscribiendo, es aquello que le va a servir y, por otro, a la compañía de seguros, en cuanto a que el asegurado no varía la información que debe darle sobre el contrato.

Cabe acotar que no solamente el Banco de Seguros tiene agentes --que en la legislación española se llaman afectos--, sino también las compañías privadas. Por ejemplo, la Royal --que ejerce su actividad en el país desde fines del siglo pasado-- tiene en Uruguay cuatro agentes de seguros, además de su casa matriz. Los corredores de seguros trabajamos tan familiarmente con los agentes del Banco, y con la Institución directamente, del mismo modo que lo hacemos con los agentes de las compañías privadas y sus casas matrices.

La independencia que mantiene el corredor de seguros es saludable para el asegurado. En otros mercados, el corredor de seguros coloca los riesgos de acuerdo a una especialización que va generando en las compañías. Por ejemplo, se decide si una compañía es buena para

colocar riesgos industriales o familiares. Esta es la manera en que proceden los corredores y, por su parte, las compañías lo agradecen.

Por lo tanto, si respetamos ese gran lineamiento de la libre opción, creemos que a los corredores de seguros también se les debe otorgar la libertad de trabajar con todas las compañías legales que están en el mercado.

Con respecto al tema de la colegialización, siendo la nuestra la única agremiación que hay en el país, debemos señalar que no pretendemos la colegialización obligatoria de los corredores de seguros. Pensamos que eso debe estar sujeto a la libre opción de cada persona o compañías que ejerzan la actividad medidadora en los seguros.

En cuanto a lo que señalaba el señor senador Grenno acerca de los seguros globales, pensamos que ello es altamente perjudicial para nuestra actividad, por lo menos, en la forma en que lo está encarando, en este momento, el Banco de Seguros. El Banco está trabajando de tal forma, que rebaja --y, a nuestro juicio, dudamos que tenga un basamento técnico-- los porcentajes a un nivel bastante importante por el mero hecho de reunir en un contrato seguros que ya han sido vendidos. Esto significa que, por el hecho de emitir una poliza en lugar de 25, se rebaja, reitero, un porcentaje muy importante y, por la técnica propia de los seguros, esto debe ser recuperado de alguna forma. ¿De qué modo? A través de los otros pobres segurados que no pueden reunirse en ningún agrupamiento.

SEÑOR NIETO.- De todo lo que se ha dicho al respecto,

no descartamos la posibilidad --y creo que es una necesidad-- de que sea aprobado el proyecto de estatuto del corredor de seguros, que hemos presentado al Parlamento y debe estar a estudio de la Comisión. Allí, sentábamos nuestra aspiración, sobre bases mínimas, de que nuestra profesión debería regularizarse, por entender que en una situación como la que se avecinaría si se aprueba el proyecto de ley, sería más necesaria que en la actualidad.

Me permitiría agregar que el corredor, manejándose en los términos y con la profesionalidad que nosotros lo hacemos, puede ser --no sé hasta que punto se ha meditado esto-- un auxiliar invalorable de las compañías aseguradoras. Cuando éstas pasan a través de redes de ventas, a agrupar indiscriminadamente planes de seguros, no sólo están atentando contra el interés del asegurado, sino también están creando una masa burocrática que no resulta útil. El corredor, en su tarea de captación, preparación y formulación de los seguros, pone en funcionamiento una cantidad de estructuras que la compañía de seguros no tiene por qué poseerlas. Esto se debe a que la compañía, a nuestro juicio, debe dedicarse a la administración de su cartera, de reaseguros y de reservas matemáticas. El corredor es una persona que juega un papel muy importante y, en muchos casos, quizás ello no se valore de la manera que corresponda.

Además, cabe destacar que, de esa forma, el usuario cuando tiene un siniestro, no iría a preguntar si tiene amparo ya que, de lo contrario, tendría la plena conciencia de cuáles son sus derechos y de si está protegido o no.

SEÑOR MASSINI.- Deseo indicar que hace 4 años, aproximadamente, la agrupación de corredores visitó a todos los señores senadores y les entregó un proyecto de ley del estatuto de los corredores de seguros. Digo esto, en respuesta a lo que mencionaba el señor senador Grenno acerca de la colegialización de los corredores.

Dentro de los requisitos para ser corredor de seguros, precisamente, figuraba esta regulación. Somos conscientes de que no puede haber una indiscriminación general, y darle la matrícula de corredor a cualquier persona. Reitero que este proyecto de ley está a consideración de la Comisión de Constitución y Legislación desde hace tres años. Cabe acotar que en una oportuna visita al señor senador Grenno, le prometimos hacer un resumen que sea más factible, a fin de incluirlo dentro de la normativa general, dado que las condiciones del mercado han variado. En aquella época, se hacía referencia a la Agrupación de Agentes y Productores Profesionales del Banco de Seguros del Estado pero, en realidad, se refiere a todo el país. En aquel momento, por razones monopólicas, en la agrupación figuraba como mayoritario el Banco de Seguros del Estado. Incluso, cuando nos reunimos con el señor senador Cadenas Boix, le explicamos que a pesar de dicho encabezamiento, este proyecto de ley se extendía a todos los corredores del país, tanto de compañías privadas, como del Banco de Seguros del Estado.

Actualmente, nuestros abogados están estudiando un resumen de este proyecto de ley y cuando lo creamos oportuno, lo remitiremos al Parlamento, a fin de dar

una copia a todos los señores legisladores.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Américo Ricaldoni).- En nombre de todos los miembros de la Comisión, deseo agradecer la presencia de la delegación de agentes y corredores de seguros. Desde ya, adelanto que vamos a analizar detenidamente todo lo que se ha expresado lo cual, por otra parte, consta en la versión taquigráfica.

(Se retira de Sala la delegación de agentes y corredores de seguros)

(Ocupa la Presidencia el señor senador Blanco)
(Entran a Sala los integrantes del Directorio del Banco Central del Uruguay y asesores)

SEÑOR PRESIDENTE - Continúa la sesión.

Damos la bienvenida a los integrantes del Directorio del Banco Central del Uruguay y asesores en esta nueva cooperación con la Comisión de Hacienda integrada con tres miembros de la de Constitución y Legislación para el estudio de la Carpeta N°1.177/93,"Monopolio de Seguros", proyecto del ley del Poder Ejecutivo con declaratoria de urgente consideración.

Creo que el texto del proyecto correspondiente obra en poder de la delegación del Banco Central. La Comisión apreciaría los comentarios de los invitados acerca de este proyecto. Obviamente, el mismo tiene disposiciones de diferente naturaleza, como es el caso del artículo 1° que trata el principio mismo de la derogación de los monopolios. Nuestro interés fundamental se centra en las normas del proyecto que tienen que ver con las funciones de control y fiscalización que se conferirían al Banco Central del Uruguay a través de una Superintendencia de las actividades en materia de seguros luego de entrada en vigencia la desmonopolización, si el proyecto resulta sancionado por el Parlamento.

SEÑOR MARTINS.- Quisiera decir que el Directorio del Banco Central del Uruguay en la tarde de ayer consideró en general el proyecto de ley y dio su opinión favorable al mismo. Luego voy a comentar algunas discrepancias que se pueden tener con su texto.

Desde el punto de vista macroeconómico, el Banco Central está de acuerdo en que se desmonopolicen estas actividades, así

como otras que existen en el país. Eso evitaría las ineficiencias que se producen en virtud de la protección que significa el monopolio.

Quisiera recordar que el artículo 27 de la ley N°15.322 de Intermeciación Financiera establece que es competencia del Banco Central del Uruguay reglamentar y controlar a las compañías de seguros. Dicha competencia ya está en función de la institución, pero en realidad no la ha ejercido porque, como se sabe, el Banco de Seguros del Estado tiene el monopolio de los seguros y las empresas privadas son aquellas que en 1911 podían operar en esta materia. Por lo tanto, no hay un mayor campo para la intervención del Banco Central, pero éste no ha sido ajeno al tema de los seguros, por lo que lo ha estudiado desde dos vertientes.

En primer término, desde que el Directorio del Banco de Seguros del Estado elaboró un anteproyecto de ley muy completo que abarcaba el contrato de seguros, la Carta Orgánica de dicho Banco, el tema de los corredores y la creación de la Superintendencia de Seguros ha realizado internamente estudios respecto, Tengo en mi poder los antecedentes de éstos.

En segundo lugar, delegados del Banco Central han actuado dentro de los grupos y subgrupos del Mercado Común, donde se han analizado distintos aspectos en cuanto a la solvencia de las empresas con relación a la actividad monopólica. Con respecto a este tema, el Banco Central ha tomado posición y está de acuerdo en asumir la competencia que este proyecto de ley le asigna, aunque considera que no sería necesaria, por el momento, la creación de una Superintendencia de seguros. Esta tarea puede ser ejercida por los actuales funcionarios de la Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera.

¿Por qué razón? En primer lugar, porque considera que las compañías de seguros ya realizan intermediación financiera y, en segundo término, porque el contralor que se ejerce sobre éstas en cuanto a la solvencia, etcétera, es bastante similar al que se lleva a cabo en los Bancos y demás empresas de esta naturaleza. En consecuencia, creemos que no sería conveniente la existencia de dos Direcciones dentro del Banco Central con criterios diferentes sobre la solvencia, el capital, en fin, todos los requisitos de admisibilidad requeridos.

De manera que lo que sugerimos es que en lugar de crearse una Superintendencia de Seguros, se encomiende a la Superintendencia de Empresas de Intermediación Financiera el contralor de las compañías de seguro.

Asimismo, cabe señalar que entendemos conveniente que en el texto de la ley no se establezca que el cargo es de particular confianza, sino que lo que correspondería sería reproducir la misma norma que la Comisión aprobó respecto a la Superintendencia de Intermediación Financiera.

En síntesis, el Directorio del Banco Central está de acuerdo con asumir esta competencia que, a su juicio, es muy importante.

En general, no tenemos otras observaciones que hacer al proyecto de ley, no obstante lo cual en el correr de la sesión agregaremos otros elementos de juicio.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Simplemente, deseo dejar constancia de por qué, el Poder Ejecutivo incluyó en este proyecto

de ley la creación de la Superintendencia de Seguros. Concretamente, se debió a que temía que encomendar a la Superintendencia de Intermediación Financiera el contralor de las compañías de seguro, podría interferir o ensuciar la actividad que ésta venía realizando. Sin perjuicio de ello, y si el organismo interesado en la materia, que es el Banco Central, entiende que la misma Superintendencia puede realizar ambas funciones, no tenemos objeciones en aceptar la sugerencia que se ha planteado.

SEÑOR GRENNO.- Pienso, sobre todo en este momento, cuando prácticamente se han tratado casi simultáneamente el proyecto de ley relativo a la Carta Orgánica del Banco Central y éste que estamos considerando ahora que refiere al ordenamiento monopólico del Banco de Seguros, que es conveniente hacer ciertas puntualizaciones.

Cuando fue analizado el primero de los proyectos citados, permanentemente escuché referencias a las experiencias internacionales que en la materia existen. Sin embargo, la postura del Banco Central en el sentido de manejar la Superintendencia en el área financiera de la actividad de seguros es algo absolutamente inédito en el mundo, lo cual no significa que sea malo. Simplemente, estoy hablando de que no ha sido practicado por nadie. Entiendo que la finalidad de una Superintendencia de Seguros es exactamente lo contrario a lo que plantean las autoridades del Banco Central: se trata de que la empresa de seguros

no se rija exclusivamente por la especulación financiera, debe transformarse en un sistema de amparo, de acuerdo con lo que es la función típica de esa área, aunque funcione en la órbita de esa institución. Por lo tanto, me parece que lo que se sugiere podría crear alarma en el mercado e, inclusive, a nivel de las empresas privadas.

Es cierto que en Argentina la Superintendencia funciona en relación directa con el Ministerio de Economía e, inclusive, el Subsecretario de esa Cartera posee una cierta especialización en el tema; pero el modelo vigente se ha impuesto por quienes están en el mercado de seguros.

En más de una ocasión hemos señalado que las empresas de seguros desarrollan, por un lado, funciones típicas y, por otro, llevan a cabo tareas que se relacionan con las empresas financieras, entre otras cosas, porque hay que hacer rendir el dinero. Pero no vamos a poner --esta vez mucho más que en otros casos-- la carreta delante de los bueyes y que no sea la necesidad de recaudar dinero la que marque la metodología de actuar de las empresas de seguros. De lo que se trata es de aplicar una real política de seguros y que el área financiera haga que esos dineros produzcan lo debido para que la solvencia y el dinamismo de las empresas se mantengan.

Por lo tanto, creo que aplicar una resolución atípica no sería afortunado en nuestro país, tomando

modelos de otras partes del mundo; me parece que lo que deberíamos hacer es probar con lo que ya se ha demostrado sirve, y no con lo que nunca existió.

Pero, además, como en las competencias típicas de una Superintendencia de Seguro existe una especialización de tal grado, me voy a permitir repasar un proyecto que estuvo a disposición del Poder Ejecutivo y que supongo lo habrá dejado para considerar en otro momento, y que se basa en las siguientes funciones: cumplir y hacer cumplir las leyes y decretos. Esto, sin duda, requiere cierta especialización por parte de quienes ejerzan funciones en la Superintendencia.

La concesión de autorización en el caso de los mercados regionales está ligada a una pérdida de los antecedentes que hasta ahora han funcionado. En una integración regional, también la fiscalización desborda las atribuciones nacionales, fundamentalmente, en lo que hace a seguros que se interrelacionan. Por ejemplo, en el Mercado Común Europeo --hago esta referencia porque, como expresa un viejo refrán, cuando veas las barbas de tu vecino arder, pon las tuyas a remojar--, ni siquiera la radicación de las empresas tiene que ser nacional; sólo basta con tener garantías de algunos de los países miembros del Mercado. Repito que el marco de contralor nacional desborda al regional, con una cantidad de matices que realmente hacen que el tema se torne muy confuso. Se me podrá decir que esto será más fácil para América

Latina porque va a tomar materia hecha y experiencia ajena; pero, en definitiva, me parece que conceder autorizaciones en modalidad y en política regional, actuar como tribunal de alzada entre el que toma la póliza y el que la emitió, es estar creando un área de decisión que supongo no es la más adecuada para la actividad financiera en el trato con un cliente. Orientar al público en materia de seguros, establecer los sistemas de cuentas, registrar los contratos, etcétera, son temas tan complejos que no los podemos cargar sobre una estructura que, inclusive mentalmente, está preparada para otra cosa.

Si bien este no es un aspecto a discutir, en función de que se plantearon algunas observaciones, nos sentimos en la necesidad de hacer estas puntualizaciones.

Por otra parte, entendemos que hay que establecer los límites territoriales de aplicación y la competencia entre compañías. Aquí hay que pensar que a diferencia de un sistema financiero, cada una de estas operaciones representa un contrato de valor real, que puede ser apelado a la Superintendencia de Seguros. Por lo tanto, estimamos que no se trata de un tema --y la experiencia regional lo avala-- que pueda ser considerado como subsidiario de otro.

EN lo que tiene que ver con las relaciones del mercado, la Superintendencia es también la que regula lo relativo a los corredores, que nada tiene que ver con las entidades bancarias. Asimismo, la Superintendencia es la que debe establecer las relaciones entre los reaseguradores que toman en el país responsabilidades del exterior. En resumen, creo que la Superintendencia en sí misma tiene una responsabilidad compleja y se encuentra en un estado dinámico en estos momentos, porque se está readecuando para pasar de modelos nacionales a modelos regionales. Entiendo que debemos intentar llevar a cabo esta experiencia en el país para lograr que el organismo a cargo de esa función cuente con un criterio genérico.

Por otra parte, el seguro está pasando de una etapa microeconómica a una macroeconómica. Anteriormente, el seguro solamente le importaba a quien lo vendía, que trataba de tener en claro qué nicho de mercado ocupaba y cuál era el máximo rendimiento que podía obtener. Sin embargo, si se aprueba este proyecto --que da responsabilidad al Banco Central-- van a entrar en juego factores macroeconómicos, tal como lo destacamos en la sesión anterior. No habrá que regular solamente el contrato de seguros, sino también las asimetrías que tiene el país respecto a distintos temas, que diferencian al contrato hecho en Uruguay del celebrado en Argentina o Brasil. Necesariamente, queremos involucrarnos en el mercado regional, porque ese es el motivo que ha llevado a la presentación de este proyecto de ley.

Por lo tanto, me parece que deberíamos profundizar un poco más en este tema, porque es imprescindible que el organismo que va a tener la custodia de todo esto, tenga en claro que se trata de un área compleja, no ya nacional, sino regional, que no se parece

al sector de intermediación financiera.

SEÑOR ZUMARÁN.- Mi preocupación radica en lo siguiente. Hasta ahora, se podrá objetar que la plaza de seguros uruguaya ha estado limitada. Sin ser un experto, en el mundo he podido advertir la existencia de una enorme variedad de seguros que parecería no son de recibo en nuestro país. Asimismo, se podrá cuestionar o no la eficiencia en cuanto al precio o el costo del seguro. Pero, más allá de esas circunstancias --que parecen muy atendibles, y sería bueno mejorar-- no hay duda de que el país no ha sufrido el problema grave típico de los seguros, que es la insolvencia de la empresa aseguradora.

Antes de que tuviéramos el gusto de recibir aquí al señor Vicepresidente del Banco Central y sus asesores, nos visitaron los corredores de seguros. Uno de ellos, muy gráficamente, señaló que la quiebra--sobre todo, la de varias instituciones de seguros en una plaza-- no sólo afecta la relación bilateral asegurador-asegurado, sino que trae aparejado un descenso de la confiabilidad en el seguro mismo y una caída pronunciada en los niveles de utilización de este instrumento, respecto al que todos estamos de acuerdo que cuanto más se desarrolle, mejor.

Debemos tener en cuenta el ejemplo de lo que acaba de ocurrir en la República Argentina, donde se produjeron graves quiebras en materia de seguros. Es evidente que después de dos o tres quiebras de las empresas aseguradoras, el asegurado resuelve no contratar más seguros.

Me parece que debemos meditar un poco el paso que el país se propone dar, en el sentido de salir de una situación de un cierto quietismo y falta de variedad en materia de seguros, pero de solvencia.

A este respecto, no recuerdo la quiebra de una empresa de seguros en el uruguay desde 1911 hasta el presente; eso debe constituir un récord en el mundo. Entiendo que es bueno señalar este aspecto a la hora de juzgar el monopolio del Banco de Seguros. Aclaro que no estoy reivindicando el monopolio de dicho Banco, porque esa no es mi posición y porque, además, introducirían un tema polémico al debate. Este preámbulo simplemente atendía a que en este momento parece ser de crucial importancia tomar medidas muy claras y firmes para velar por la solvencia de las empresas de seguros cuando se produzca su liberalización.

Creo que --y sin querer introducir tampoco en este caso un tema polémico-- ha sido una constante que a los procesos de liberalización les sigan quiebras. Por ejemplo, recuerdo que en 1978 o 1979 se adoptaron aquellos célebres decretos de octubre, que liberaron al sector agropecuario. Todavía hoy estamos votando leyes de refinanciación de deudas contraídas antes de 1983. La apertura financiera también trajo quiebras de instituciones bancarias. Es decir que se produce un efecto de péndulo al pasar de un mercado muy comprimido, con muy pocos agentes, a la irrupción de gran cantidad de empresas, en este caso, aseguradoras, que ofrecen una gama muy variada de seguros. Asistimos así a una gran expansión del mercado de seguros, que después puede traer aparejados serios problemas en cuanto a la solvencia de empresas que no trabajan en el país y a modalidades de seguros desconocidas en la práctica y tradición uruguayas.

Entonces, me da la impresión de que la disposición contenida en el proyecto de ley que estamos considerando --aparte de lo señalado por el señor Vicepresidente del Banco Central en el sentido de que no sería necesaria porque ya existe una norma que atribuye esa facultad

al organismo-- adolece del defecto de poner en manos del Banco la responsabilidad, pero sin darle los instrumentos jurídicos para cumplirla y sin decirle qué debe hacer para velar por la solvencia y la seguridad de la plaza. No sé si esto surge de principios generales, pero de todas maneras me parece necesario establecer qué tipo de contralor va a ejercer el Banco y hasta dónde puede llegar. ¿Puede intervenir empresas de seguros? Parecería que sí porque, de lo contrario, ¿cómo hace para asegurar la solvencia? ¿Cómo exige las reservas? ¿por qué criterios técnicos se va a regir? Estimo que no debemos ser muy minuciosos ni detallistas, pero por lo menos debemos dar algún contexto general para que el Banco tenga derecho a exigir a una empresa que aumente sus reservas. He escuchado que las empresas aseguradoras se guían por ciertos criterios matemáticos, pero no sé bien cómo se desarrollan.

En fin, me parece que tendría que existir un conjunto de normas jurídicas que aseguren al Banco --y no sé si las remisiones contenidas en el proyecto de ley son suficientes-- las condiciones para desarrollar esta tarea. Creo que si se produce esta liberalización, inexorablemente va a ocurrir algo similar a lo que estoy anunciando.

SEÑOR MARTINS.- Con respecto al último punto planteado por el señor senador Zumarán, quiero recordar que el artículo 5º del proyecto de ley en consideración, establece: "Declárase especialmente aplicable a las compañías y a la actividad de seguros y reaseguros, lo dispuesto en los artículos 20 a 24 del Decreto-Ley Nº 15.322". Como sabrán los señores senadores, el artículo 20 de dicho Decreto-Ley expresa que el Banco Central puede establecer sanciones, observaciones, apercibimientos, multas, la intervención --la que podrá ir acompañada de la sustitución total o parcial de las autoridades-- suspensión total o parcial de actividades con fijación expresa de plazo, revocación de la autorización para funcionar, etc.

Toda vez que el Banco Central del Uruguay presuma que una persona física o jurídica o esté ejerciendo actividades a que se refiere esta ley, podrá exigirle la presentación, en un plazo de 10 días, de la documentación y otras pruebas o información, a efectos de comprobar la índole de actividad. El Banco Central del Uruguay podrá solicitar medidas de no innovar, ante el Juez competente, quien deberá pronunciarse dentro de las 24 horas. Serán responsables de desacato los directores, gerentes o administradores, en virtud de cuyas decisiones se haya alterado la situación que se ordenó mantener incambiada. Los representantes, directores, gerentes, administradores, mandatarios, síndicos y fiscales de las empresas privadas comprendidas en esta ley, que en el desempeño de sus cargos aprueben o realicen actos o incurran en omisiones que impliquen la aplicación de las sanciones previstas en los numerales 3) a 6) del artículo 20 de esta Ley, podrán ser inhabilitados para ejercer dichos cargos hasta por 10 años, por el Banco Central del Uruguay.

En el artículo 24 se establece que el Banco Central del Uruguay por resolución fundada, podrá solicitar, como medida cautelar, ante el Juzgado competente, quien decretará de plano y sin más trámite, el embargo sobre los bienes, créditos, derechos, acciones, etcétera.

De manera que la ley prevé una gama muy importante de disposiciones, además de las medidas prudenciales que el Banco Central del Uruguay puede

dictarle a las empresas de intermediación financiera, en este caso, a las compañías de seguros.

Por otra parte, de acuerdo con este proyecto de ley nadie podrá actuar en plaza, sin previa autorización del Poder Ejecutivo y sin que cumpla con los requisitos que se van a establecer. Precisamente, estos ya han sido estudiados en el V Encuentro de Empresas de Seguros y Reaseguros del MERCOSUR. Los temas allí estudiados fueron las formas jurídicas admitidas para la constitución de empresas de seguros y reaseguros, función del órgano fiscalizador, definición de la estructura jurídica, sobre la cual serán implementadas las conclusiones respecto de las empresas oriundas del MERCOSUR, etcétera.

De manera que, dentro del Banco Central del Uruguay, existe toda una instrumentación a los efectos de poder controlar estas empresas. Cabe recordar que esto se ha previsto para el inicio, porque no sabemos el volumen que va a tener. En este momento, existe una media docena o diez empresas de seguros del Banco de Seguros del Estado, pero luego veremos, en función del volumen que tenga, si es necesario llegar a una Superintendencia especializada.

SEÑOR CASSINA.- Deseo consultar al señor Vicepresidente del Directorio del Banco Central del Uruguay acerca de la suficiencia de las normas proyectadas por el Poder Ejecutivo, en relación con los aspectos de la regulación de los contratos de seguros y de la actuación de las empresas aseguradoras, a que él

hacía referencia en respuesta a una inquietud del señor senador Zumarán.

El artículo 5º --tal como se señalaba--, establece qué normas expresas en la Ley de intermediación financiera se aplican a las compañías y a la actividad de seguros y reaseguros. Como se mencionó, se trata de disposiciones que refieren a sanciones, a medidas cautelares que el Banco puede solicitar de la Justicia competente, y que ésta deberá pronunciarse rápidamente al respecto; es decir, están comprendidas las situaciones de excepción. En cambio, la regulación de la actividad normal de esas empresas --que sería competencia del Banco Central del Uruguay, directamente ejercida por su Directorio o por la Superintendencia como órgano desconcentrado--, a mi juicio, no está desarrollada en el proyecto de ley con el detalle que, supongo, debería tener, a diferencia de lo que ocurre en materia de instituciones de intermediación financiera. Al respecto, la Ley es bastante más precisa y minuciosa, quizás porque, entre otras cosas, existe una mayor experiencia incluso la que tiene el país en lo que hace a situaciones de quiebra o de riesgo de dichas Instituciones. En todo caso, tengo para mí que, a este respecto, la ley debería ser, reitero, mucho más minuciosa y no remitirse, solamente, a disposiciones de la Ley de intermediación financiera.

Entre otras cosas, el inciso segundo de este artículo 5º, señala: "La reglamentación determinará las demás normas de las citadas leyes que deban ser

aplicables a las compañías de seguros o reaseguros o en general a la actividad de seguros o reaseguros, en virtud de su naturaleza". Advierto que no estoy seguro --valga la redundancia-- si basta con la simple remisión a la reglamentación que determine qué normas de una ley ya vigente, --referida a empresas privadas que desarrollen otras actividades de intermediación financiera--, serán aplicables por la sóla decisión administrativa, aunque ella sea por vía reglamentaria y no tenga carácter individual..

Finalmente, el inciso tercero del artículo 5º, señala que los poderes jurídicos que las normas citadas confieren al Banco Central del Uruguay, serán ejercidos por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros. Me pregunto si esto está bien en todos los casos o si algunos de estos poderes jurídicos no deberán ser ejercidos directamente por el Directorio del Banco Central del Uruguay. A mi entender, existe una falta de precisión que puede generar algunos problemas en su aplicación práctica.

SEÑOR ZUMARAN.- Concretamente, voy a referirme al penúltimo punto planteado por el señor senador Cassina, es decir, al inciso segundo del artículo 5º, que establece que la reglamentación determinará las demás normas de las citadas leyes que deban ser aplicables a las compañías de seguros o reaseguros o en general a la actividad de seguros o reaseguros, en virtud de su naturaleza. Desde el punto de vista jurídico, me parece incorrecto dejar a la reglamentación el marco legal de las compañías del Banco Central del

Uruguay y del Banco de Seguros del Estado. Pienso que esa indeterminación no beneficia a nadie y a quien más perjudica es al Banco Central del Uruguay, ya que para saber qué es lo que debe hacer exactamente, debe estar a lo que dispone la fragilidad de una reglamentación. Si bien no me quiero asociar a expresiones vertidas en otro momento en el seno de la Comisión, en el sentido de que el proyecto de ley ha sido redactado con cierto apresuramiento y dieron lugar a determinadas manifestaciones, creo que en este punto no se ha meditado suficientemente la gravedad que puede ocasionar una disposición de esta naturaleza.

Finalmente, deseo señalar que los poderes jurídicos del Banco Central del Uruguay es uno de los pocos aspectos claros de este proyecto de ley o de esta norma, con la remisión a los artículos de la Ley de intermediación financiera. Advierto que me refiero a los poderes jurídicos --y no conozco suficientemente el tema-- en relación a los aspectos técnicos, es decir, qué le puedo pedir al respecto a una empresa de seguros. ¿Le tengo que solicitar que sus reservas representen el 30% de sus seguros? En materia bancaria sé que le tengo que pedir encajes en función de los depósitos a la vista, a corto plazo --y también me estoy introduciendo en una materia que no es de mi competencia--, pero en materia de seguros, como titular del Banco Central del Uruguay, ¿qué le voy a solicitar a dicha Institución? Creo que debe existir algún criterio legal, que no encierre luego algo muy minucioso, pero que dé

un marco para que el Banco, en una materia tan delicada y tan sensible como la del contralor, pueda actuar con otra seguridad y solvencia.

SEÑOR MARTINS.- De acuerdo con lo expresado en mi exposición inicial, el Directorio del Banco Central del Uruguay señaló su aprobación en general a este proyecto. Precisamente, lo que a la Comisión le interesaba era si se consideraba que el Banco Central estaba capacitado para hacer estos trabajos. Sin perjuicio de ello, con respecto a algunos puntos particulares de redacción del proyecto de ley, manifesté que podíamos aportar algunos elementos de juicio para mejorarla.

SEÑOR ASTORI.- Antes de que se levante la sesión, quiero hacer una breve consulta, que deseo conste en la versión taquigráfica.

La pregunta refiere a si llegó la información que solicité al Directorio del Banco de Seguros del Estado. Aclaro que reiteraré esta consulta --quiero que quede esta constancia en actas-- hasta que se produzca el arribo de la información.

SEÑOR PRESIDENTE.- Hasta el momento no ha llegado ninguna respuesta, a pesar de que la Secretaría ha reiterado las gestiones ante el Banco a los efectos de su pronto diligenciamiento.

SEÑOR ASTORI.- Muchas gracias.

SEÑOR RICALDONI.- Deseo dejar constancia de que retiro mi moción, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, reitero que se resolvió que la próxima sesión de esta Comisión de Hacienda Integrada tendrá lugar el lunes 19, a las 17 y 30 horas, para recibir, en primer término, a la delegación de ANETRA. Luego continuaremos con la discusión particular de este proyecto de ley. Por Secretaría se van a distribuir los textos propuestos como modificativos del artículo 1º.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 19 y 10 minutos)

Quiero señalar que toda la delegación entiende que esta remisión a la reglamentación no es muy adecuada.

Las autoridades del Banco Central habían bosquejado un proyecto de ley y como la Comisión de Hacienda había aprobado el Capítulo referido a la Superintendencia de Intermediación Financiera sugirió que se reeditara en esta ley la creación de la Superintendencia sobre seguros con la misma competencia que se le ha cedido al Banco.

De manera que eso quedaba perfectamente determinado, tal como lo ha venido estudiando la Comisión, en profundidad, en sesiones anteriores. Asimismo, atendiendo a la brevedad que solicita el Poder Ejecutivo al declararlo urgente, se puede hacer una remisión genérica a este proyecto, estableciendo que se aplicarán a las empresas de seguros las mismas normas que a las de intermediación financiera, con lo cual esa serie de disposiciones que el Banco Central tiene con respecto a los no oficiales, será aplicada a las empresas privadas, en el sentido de que se les pueden dar instrucciones, exigir el plan de cuentas, márgenes de riesgo, solvencias, etcétera. Quiere decir que en relación al texto en sí mismo, podemos aportar algunas soluciones que mejoren y hagan más clara su redacción que, como toda obra humana, es perfectible.

SEÑOR ASTORI.- Creo que en este tema no habría otra solución mejor --a nuestro juicio-- que reiterar, más que reeditar, en este proyecto de ley, el trabajo realizado por la Comisión en oportunidad de discutirse la Carta Orgánica del Banco Central. Utilicé el término reiterar porque estoy pensando

en que si la Carta Orgánica debe convertirse en Ley en un futuro más o menos cercano, en dos proyectos de ley aparecerán disposiciones similares. El problema es que no sabemos cuándo será aprobada dicha Carta y, en estas circunstancias, nos encontramos ante un proyecto de ley de urgencia que tiene plazos establecidos para ser aprobado o rechazado. En el primer caso, sería promulgada inmediatamente, luego de su sanción. No obstante , resultaría peligroso que este proyecto de ley que estamos considerando, borrara de su contenido --en el afán de eliminar desprolijidades-- disposiciones sobre superintendencia de seguros, remitiéndose a lo que dice la Carta Orgánica del Banco Central. Esto es así porque, entre otras cosas, existiría una brecha temporal, que no estaríamos en condiciones de medir y que, a mi juicio, sería sumamente riesgosa.

Mi propuesta en este punto, creo que es coincidente con la que acaba de exponer el señor Vicepresidente del Banco Central que, si no entendí mal, consiste en reproducir en este proyecto de ley el trabajo ya realizado a propósito de la Carta Orgánica de esa Institución. En este caso, se trataría de reproducirlo, no sólo en el sentido de que el Banco asumiría la responsabilidad de realizar superintendencia de seguros, sino en el más amplio de que dicha superintendencia quedara comprendida dentro de las de entidades de intermediación financiera de la Carta Orgánica. Por lo tanto, en cuanto al tema del funcionario de particular confianza, podemos decir que tendríamos un Superintendente de entidades de intermediación

financiera, cuyo estatus jurídico ya fue por lo menos aprobado en Comisión, con un mandato, una naturaleza funcional y una ubicación en el Banco determinados.

Por lo demás, también reiteraría las disposiciones de la ley que resultan aplicables a estas instituciones específicas, pero erradicando toda posibilidad de que la reglamentación establezca qué normas de la ley se van a aplicar en el caso de las compañías de seguros.

Finalmente, deseo hacer esta propuesta concreta que, por supuesto, no hay razón de aprobarla en este momento, pues entiendo que no hay otra salida más correcta que la de aprovechar el trabajo realizado. Además, desde el punto de vista sustantivo, todos estamos de acuerdo con que la superintendencia de entidades financieras debe comprender a las compañías de seguros.

SEÑOR BLANCO.- Deseo consultar al señor senador Astori con respecto a su propuesta formulada en el sentido de reiterar el trabajo efectuado sobre entidades de intermediación financiera, sobre la Carta Orgánica y las postestades correspondientes. Concretamente, deseo saber si el señor senador Astori propone que incorporemos a este proyecto, en lugar de las normas que se pretendían establecer, el texto --creo que es el artículo 51-- tal y como figura en el proyecto de Carta Orgánica del Banco Central. Entiendo que podrían existir distintas formas de aproximarse a ese objetivo. A mi juicio hay dos aspectos.

Uno, es el orgánico o institucional que es la superintendencia. Sobre eso, se presenta una opción en la cual la Comisión eventualmente deberá decidir si se debe crear una superintendencia de seguros independiente y simétrica --por decirlo de alguna manera-- de las de entidades de intermediación financiera o si las facultades en materia de seguros deberá ser ejercida por la misma superintendencia, la que tendría dos sectores. El primero , dedicado a los bancos y otras empresas de intermediación financiera y , el segundo , a las funciones de control y fiscalización de las empresas aseguradoras. En este último caso, existiría una cabeza y direcciónn únicas que sería la ya citada superintendencia de intermediación financiera y de seguros. Esta sería una de las soluciones. Por su parte, la otra solución sería la de crear dos órganos desconcentrados dentro del Banco Central, simétricos, a los efectos de cumplir una u otra función. En definitiva, el tema global que estamos considerando con la asesoría del Banco Central, es el relativo a la intervención de dicho organismo en el tema de seguros. Como ya dije, en este tema hay dos aspectos: uno, orgánico, institucional, que admite dos soluciones posibles , es decir que o bien se crea una sola superintendencia con ambas funciones o dos superintendencias, una para bancos, y otra para seguros.

Otro tema es el referente a los cometidos y poderes jurídicos de esos dos organismos. A su vez, esto también admitiría dos posibles soluciones. En primer lugar --que creo que es compartido por los compañeros de los compañeros de la Comisión y por los representantes del Banco Central--

hacer una remisión genérica a los cometidos y poderes jurídicos de la superintendencia de las Instituciones de Intermediación Financiera, agregándole una remisión expresa a lo que tiene que ver con los poderes jurídicos que acaba de mencionar el señor Vicepresidente del Banco Central. Sencillamente, la otra solución sería tomar el artículo 51 del proyecto de Carta Orgánica del Banco Central y utilizar su texto como descripción de las facultades y cometidos que tendría la Superintendencia de Seguros.

SEÑOR GRENNO.- Quizás el tema de las competencias pudiera obviarse a través de una disposición transitoria que permitiera crear la Superintendencia de Seguros, otorgándole un carácter global. Asimismo, se podría establecer que, mientras no se consolide, funcionará la supervisión de entidades financieras como regidora de los seguros. De lo contrario, se estaría creando un antecedente totalmente atípico, y tendría que volver al Parlamento otro proyecto de ley, a los efectos de tratar el tema de la globalización de los seguros.

SEÑOR MARTINS.- El artículo 7º del proyecto de ley que estamos considerando expresa que en los cometidos de la Comisión Honoraria está el de proponer al Poder Ejecutivo textos legales o reglamentarios sobre las siguientes materias: régimen jurídico, control estatal sobre el Banco de Seguros del Estado, las compañías privadas de seguros y de reaseguros y las personas que ejerzan actividad de intermediación en la materia. De manera que éste proyecto de ley ha sido pensado como una ley madre.Comenzamos a tratar la desmonopolización, creamos una superintendencia y luego se va a seguir legislando. Digo esto, porque en mi opinión, el trabajo realizado por el Banco de Seguros del Estado sobre contratos de seguros, es excelente. Se trata de un proyecto de ley muy bien redactado y estructurado. Tenemos, entonces, un amplio camino a través del que se estudian todos los tipos de seguros, lo cual puede ser motivo de una legislación muy apropiada para este tema.

SEÑOR ASTORI.- Comenzando por este último aspecto, sin perjuicio de que aquí se está proponiendo la creación de una Comisión Honoraria que, entre sus cometidos, incluye el de proponer iniciativas legales a

todas las materias detalladas por el doctor Martins, considero que sería extraordinariamente peligroso que este proyecto de ley sea aprobado sin la instauración de la Superintendencia de Seguros.

Habida cuenta de mis discrepancias con esta iniciativa, prefiero que la misma incluya esa superintendencia a que, una vez aprobada la Carta Orgánica del Banco Central, la misma sea establecida.

Por otra parte, considero que no podría haber reproducción de artículos, sino de conceptos. Digo esto, porque sería absurdo que en este proyecto de ley de desmonopolización de seguros, reprodujéramos disposiciones que son propias de la Carta Orgánica del Banco Central. No podemos copiar artículos; tenemos que trasladar o reiterar conceptos, pero, insisto, no podemos reproducir ni el artículo 50 ni el 51, porque pertenecen a la Carta Orgánica del Banco Central. Sería absurdo que en un proyecto de desmonopolización de seguros, expresáramos qué es lo que va a pasar en el Banco Central; esto tiene que estar en su Carta Orgánica. Sí podemos establecer que será el Banco Central la Institución encargada de tomar la responsabilidad y ejercer esta superintendencia.

En este sentido, en principio me inclino porque haya una sola Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera. No me parece conveniente reproducir una característica de bicefalismo, propia de nuestro país y que muchas veces ha causado daño.

Creo que debe haber una superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera, cuya definición incluye a las compañías de

seguros. De esta manera, partiendo de que la compañía de seguros está definida como Institución de Intermediación Financiera, no podemos establecer una superintendencia para estas Instituciones y otra para compañías de seguros. En la medida en que son entidades de intermediación financiera, quedan comprendidas en la única Superintendencia establecida.

Creo que el régimen de desconcentración de funciones con autonomía funcional, es decir, independencia técnica, es el mejor también para este caso. Por lo tanto, reproduciría los conceptos en este proyecto de ley, procurando una redacción, que no es difícil realizar de manera tal que aparezca como una disposición propia de esta materia que se está tratando y no como tema propio del la Carta Orgánica del Banco Central.

En ese sentido deseo aclarar que mi propuesta se refería a la reiteración de conceptos y no de artículos, porque estos no se pueden trasladar de un proyecto de ley a otro. A los efectos de esta reiteración de conceptos, debemos tener en cuenta varias disposiciones. Una de ellas, refiere a las Instituciones de Intermediación Financiera, que aparecen definidas en la Carta Orgánica del Banco Central; otra, es la que tiene que ver con la autonomía funcional, es decir, con la desconcentración de funciones; otra, es la relativa al detalle de algunas de las funciones del Superintendente.

En sínteis, optaría por darle a este proyecto de ley, en esta materia concreta, la misma solución que venimos acordando en el estudio del proyecto de ley de la Carta Orgánica del Banco Central. Esto significa hacer una especie de norma que se complemente con la otra, aunque

reitere conceptos. En la historia de la legislación a veces deben reiterarse conceptos y, por lo tanto, aparecen en más de una disposición. Esto nos ha ocurrido en el caso de la Carta Orgánica del Banco Central y en la Ley de Intermediación Financiera, leyes en las que se han repetido conceptos.

Considero que aquí, se reproduce, también, un error, al estudiar el proyecto de ley de la Carta Orgánica del Banco Central después de analizar la Ley de Intermediación Financiera. Ahora cometemos un error al considerar el proyecto de ley de desmonopolización del Banco de Seguros del Estado antes de que se instaure la Superintendencia de Seguros. Los errores conducen a situaciones de reiteración.

Hubiera preferido que ya tuvièramos creada la Superintendencia antes de proceder a la desmonopolización; ahora lo estamos haciendo al mismo tiempo.

SEÑOR ZUMARAN.- Deseo saber si el Banco Central ha considerado que también debe fizcalizar o controlar a las compañías reaseguradoras. En ese caso, ¿a qué compañías de reaseguros? ¿a las que están instaladas en el país? Fuera del país no es posible hacerlo. La inmensa mayoría de las compañías reaseguradoras si no me equivoco están fuera del país; no son nacionales. Entonces, me pregunto ¿ qué sentido tiene otorgarle al Banco Central el cometido de controlar las compañías reaseguradoras?

SEÑOR ASTORI.- No deseo sustituir al Banco, lo que sucede es que estoy un poco ansioso. Evidentemente, se trata de una disposición preventiva, por la posibilidad de que esas compañías que son transnacionales instalen filiales en el país. Así como las filiales de los bancos que se encuentran en Uruguay deben ser controladas por la superintendencia, en el caso de los reaseguros pasa exactamente lo mismo.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia interpreta que la delegación del Banco Central está conforme con esa explicación.

Sólo resta agradecer la presencia del señor Vicepresidente del Banco de Seguros y de la delegación que lo acompaña.

(Se retiran de Sala el señor Vicepresidente del Banco Central y asesores)

SEÑOR PRESIDENTE.- Se reanuda la sesión.

Antes de comenzar con el tema que ahora nos ocupa, deseo informar a los señores senadores, que nos reuniremos nuevamente el lunes a las 17 y 30 horas para recibir a la delegación de ANETRA y, posteriormente, proseguir con el trabajo regular de funcionamiento.

Habiendo concluido la discusión general del proyecto de ley de Monopolio de Seguros y luego de escuchar a los delegados del Banco Central, corresponde pasar a la discusión particular.

SEÑOR ZUMARAN.- No tengo inconveniente en iniciar el análisis particular del articulado, pero es evidente que en la materia que acabamos de tratar con el Banco Central faltan artículos. Según entendí, los delegados del Banco quedaban a las órdenes para brindarnos su colaboración y enviarnos algunos artículos.

De modo que, pienso que en cierto momento de la discusión particular deberemos detenernos y esperar el envío que el Banco Central nos hará llegar de artículos relacionados con su función, contralor, Superintendencias y, sobre todo, las normas que regirán esta actividad. Lo que se ha venido haciendo con respecto a la Carta Orgánica del Banco Central es recibir a los delegados en Comisión para analizar conjuntamente el material, realizando observaciones y comentarios. Me parece que ese debería ser el régimen a seguir en este caso. No sé si en la propuesta del señor Presidente está comprendido esto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Mi propuesta no tenía un resultado predeterminado. Simplemente, señalé que correspondía comenzar la discusión particular y creo que el propio curso de ésta nos indicará si podemos llegar a un entendimiento sobre algunos temas o no.

En cuanto a la posibilidad de recibir algún elemento adicional, pienso que puede ser una de las consecuencias de la deliberación que hoy tengamos. Ese fue el sentido de mi propuesta. No quedaba excluida ninguna posibilidad.

En discusión particular el proyecto de ley del Poder Ejecutivo sobre Monopolio de Seguros (Carp. Nº 1.177/93).

Léase el artículo 1º.

(Se lee:)

"Artículo 1º.- Deróganse todas las disposiciones que establecen monopolios de contratos de seguros en favor del Estado y que son ejercidos por el Banco de Seguros del Estado, con excepción de las relativas a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales contenidas en la ley Nº 16.074, de 10 de octubre de 1989."

En consideración.

SEÑOR CASSINA.- No voy a discutir este punto, porque considero que este artículo es tanto como el proyecto en su conjunto. Sin embargo, consulto --y pido que no se vea ninguna travesura en mi pregunta-- si una de las razones para adelantarnos a suprimir el monopolio en favor del Estado sobre determinados contratos de seguros es la entrada en vigencia del Tratado de Asunción que, según algunos intérpretes, implica la desaparición de algunos monopolios en la subregión por la libre circulación de bienes, servicios, etcétera.

¿El mantenimiento de un monopolio referido a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales no es contradictorio con la interpretación planteada? ¿El mantenimiento del monopolio no es contradictorio? Personalmente, en el peor de los casos --que sería la

desmonopolización-- soy partidario de mantener este monopolio. Creo que no sería desatinado, porque es un interés del Estado, conservar el monopolio de seguros de fianza de contratos con el Estado que consta en un proyecto de ley sancionado por la Cámara de Representantes en 1990. Se refiere a las compras del Estado y este aspecto, si mal no recuerdo y así me lo confirma el señor senador Cadenas Boix, se mantenía en el proyecto de ley de dicha Cámara.

No estoy abogando contra el mantenimiento parcial de estos monopolios pero pregunto: ¿no es contradictorio con la tesis que sostiene, más allá de los argumentos --que respeto-- de quienes creen que en cualquier caso, aunque no existiera el Tratado de Asunción, los monopolios en materia de seguros deben desaparecer? Si uno de los argumentos que se nos plantean para apresurarnos a eliminar el monopolio del Estado en estos contratos es la aplicación casi inmediata de las disposiciones del Tratado de Asunción, señalo que éste, según la interpretación del Poder Ejecutivo, barre también el monopolio referido a seguros sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y, eventualmente, el de los seguros de fianzas en los contratos del Estado por sus adquisiciones.

Consulto esto porque, obviamente, no soy el autor de esta iniciativa.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Desde mi punto de vista, creo que no existe --como lo señalaba el señor senador Cassina-- una razón fundamental para mantener en el Banco de Seguros del Estado el monopolio sobre accidentes de trabajo. No me parece inconveniente que dicho monopolio también sea derogado por este proyecto de ley.

SEÑOR ASTORI.- Algo me hacía pensar que el señor senador Cadenas Boix iba a decir eso.

SEÑOR RICALDONI.- En relación con lo que señalaba el señor senador Cassina, quien habla planteó la misma cuestión en el día de ayer. No obstante, pienso que este es un tema que debe insertarse en el artículo 2º y no en el 1º, quizás porque estando en lo personal de acuerdo con el texto del artículo 1º , discrepo sin embargo con lo que acaba de manifestar el señor senador Cadenas Boix. Me parece que si algo debe dar tranquilidad al asegurado, en una forma muy particular, es todo lo que tiene que ver con la materia laboral. Por lo tanto, estoy totalmente de acuerdo con que los seguros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales se contraten con el Banco de Seguros, puesto que aquí se trata de la influencia que puede tener el Estado en política social, cosa que me parece más difícil que lo pueda hacer una empresa privada. Repito que el tema tiene que regularse en el artículo 2º porque como dije en el día de ayer --y hoy he podido apreciar que, aparentemente, el señor senador Cassina sustenta similar punto de vista--, hay una evidentísima contradicción entre el artículo 1º que se olvida del Mercosur y reserva un monopolio "per secula seculorum", y un artículo 2º que dice exactamente lo contrario. De pronto, la discusión de este aspecto tenga una mejor ubicación al ingresar al estudio del siguiente artículo.

Me queda la duda --y por ello me gustaría que

se nos brindara algún tipo de fundamentación-- sobre la cuestión vinculada a las fianzas relativas a las compras que efectúe el Estado. Confieso que no recuerdo el contenido del proyecto analizado en la Cámara de Representantes en lo que refiere a este aspecto. Quisiera, por tanto, que el señor senador Cassina nos aportara algún elemento de juicio del que carecemos.

SEÑOR CASSINA.- En el artículo 12 del proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes se dice que el seguro de fianza a que hace referencia el artículo 503 de la Ley Nº 15.903 del 10 de noviembre de 1987, sólo podrá contratarse con el Banco de Seguros del Estado.

Agrego como comentario a este texto, que refiere a las pólizas de fianza que se otorgan en las compras del Estado, fundamentalmente relativas al mantenimiento de la oferta y del precio, que recuerdo --además, leí la versión taquigráfica de la sesión respectiva-- que cuando en 1991 la Comisión consideró esta iniciativa, el Banco de Seguros, por medio del entonces Presidente de su Directorio y actual compañero de trabajo, señor senador Grenno, defendió este artículo en la medida en que no sólo significaba una Cartera de cierta envergadura sino, además, porque aquí podría sostenerse que en tanto se trata de contratos con el Estado, éste tiene un interés legítimo en que los seguros de fianza se contraten con esa institución, por las garantías que el Estado tiene a ese respecto.

SEÑOR GRENNO.- El último argumento a que aludió el señor senador Cassina es el que siempre se tuvo en cuenta: el Estado por medio del Banco de Seguros tenía un respaldo muy especial en la fianza, cosa que fue tomada por la ley.

A continuación, voy a referirme a las excepciones. Si bien la fianza lo es, hay otra que no está contenida en el proyecto de ley --aunque de pronto hay muchas más que no imagino y que terminan por desvirtuar la desmonopolización en sí misma-- y que tiene que ver con los seguros facultativos que realiza el Banco. Me refiero a los seguros de nuestras represas, de nuestras fuentes termoeléctricas, etcétera. La experiencia de los últimos tiempos, con o sin ley, nos dice que las empresas del Estado han querido contratar fuera del Banco de Seguros, pero se veían impedidas por ley. Recuerdo haber mantenido una serie de reuniones con los Presidentes de ANCAP y PLUNA, así como con integrantes del Directorio de UTE porque estos organismos tenían la mejor intención de contratar en forma directa sus seguros, cosa que también sucedía en la Armada en lo que hace a sus buques. Inclusive, en el Banco está radicado un expediente por el que planteaban la necesidad de tener autonomía en esta materia. Quiere decir que si el Estado o sus administradores entienden que no es conveniente asegurar estos organismos en el Banco, a esta altura lo de la fianza pasa a ser una pequeña brisa dentro de lo que puede sacudir la Cartera global. Si aquí hay algo lógico a preservar es que el Estado, por medio de su

empresa aseguradora, se asegure a sí mismo. Sin embargo, en la práctica no ha habido vocación aseguradora de la empresa pública, es decir, de que sea el Banco el que intervenga. ¿Por qué razón? Porque contratando directamente en el exterior, la empresa podía obviar los gastos de gestión del Banco y otra serie de rubros que le encarecían el seguro. Si el elemento comparativo y de respaldo es el Mercosur --en este sentido vale como ejemplo que en la región no hay monopolio de seguros en accidentes de trabajo, ya que en el caso de Argentina, que era la única que lo había puesto en práctica, las empresas privadas dejaron de lado ese tipo de contratos cuando no les fue bien--, no habrá amparo para nadie.

Si la argumentación que hicimos con respecto a la fianza como respaldo del Estado no es trasladable a los propios bienes del Estado , que escapan del Banco de Seguros, menos trasladable aún será con relación a las finanzas, dado que nuestras naves, aviones, edificios, puentes y represas no van a estar asegurados en el Banco oficial. Puedo asegurar a los señores senadores que mi experiencia en esta materia ha sido muy amplia. En ese sentido, quiero señalar que fue muy difícil convencer a las distintas Administraciones de que la ley debía cumplirse, por lo que el Banco era el encargado de la ejecución de sus seguros.

A modo de ejemplo, puedo citar que el año pasado o el anterior, PLUNA, por su parte, emitió una serie de comunicados a las empresas aseguradoras del mundo estableciendo su voluntad de asegurar directamente con ellas, en desconocimiento absoluto de este tema. Obviamente, eso después ameritó un reclamo del Banco.

De todas maneras, la voluntad genérica es que, en esta materia, cada cual se maneje con absoluta libertad. Aclaro que esta no es mi opinión, sino solamente el reflejo de los hechos acaecidos durante los dos últimos años.

SEÑOR BOUZA.- Voy a reiterar el concepto que tengo respecto a la incidencia de la integración de Uruguay al Tratado de Asunción.

Refiriéndonos al tema concreto de seguros, este Tratado implica que, una vez entrado en vigencia, en el Uruguay se pueden contratar seguros --si se mantuviera tal como está la legislación interna-- con el Banco de Seguros del Estado y con las empresas aseguradoras de la región, es decir, de Argentina, Brasil y Paraguay. Por consecuencia, quienes quedarían excluidos de poder ser empresas aseguradoras son todas aquellas otras que se pudieran formar en el Uruguay. Esa es

la discriminación que se establece a partir de la vigencia del Tratado de Asunción, en caso de mantenerse la legislación actual con respecto al monopolio del Banco de Seguros del Estado en nuestro país.

Por consecuencia, creo que si se mantuviera en este proyecto el monopolio para el Banco de Seguros en lo que hace a los seguros de accidentes del trabajo, se daría la situación de que todos los otros seguros podrían contratarse desde el Uruguay con empresas argentinas, brasileñas o paraguayas, con el Banco de Seguros o con empresas uruguayas. En cambio, los riesgos de accidentes del trabajo sólo se podrían asegurar con el Banco de Seguros o con las empresas argentinas, paraguayas o brasileñas.

El señor senador Cassina se refirió al tema de la fianza para las ventas al Estado. En ese caso, se daría la misma situación que describo para los accidentes del trabajo. Es decir, estaríamos excluyendo a las posibles empresas uruguayas aseguradoras de la participación en la contratación de esos seguros. Como me parece que eso es injusto para con la posibilidad de realizar actividades de seguros en el Uruguay, creo que este proyecto debería establecer, en primer lugar, el principio de la libertad y de la libre competencia en la materia para todos los seguros. Es más; una disposición de la Ley de julio de 1926, modificando el artículo 1º de la Ley del 27 de diciembre de 1911 --que, a su vez, modificaba el artículo 1º de la Ley de abril del mismo año-- estableció: "Declárase monopolio del Estado el contrato de seguros cubriendo todos los riesgos". Es decir que esta Ley de 1926 dispuso que todos los riesgos eran monopolio del Estado.

Considero que lo que tendríamos que hacer ahora es una inversión de esa situación, a fin de dejar a todos los riesgos en régimen de

libertad. De esa forma, nos estaríamos asegurando --valga la redundancia-- de que no haya perjuicio para la posibilidad de realizar actividades de seguros en el Uruguay. En definitiva, en virtud del Tratado de Asunción, lo que no podemos hacer es impedir que empresas aseguradoras de los países socios del MERCOSUR realicen seguros en nuestro país.

Luego, lo que a mi juicio debería establecerse es que, además, quedan derogadas las normas de las Leyes de abril y diciembre de 1911 que supusieron el establecimiento de un régimen de excepción --que tuvo carácter de provisorio, pero duró más de 80 años-- para las empresas aseguradoras que ya exitían en el Uruguay al momento de sancionarse el monopolio en favor del Estado. Por ejemplo, el artículo 2º de la Ley de abril de 1911 dispone que "el Poder Ejecutivo fijará, por decreto, para cada clase de seguro, la fecha en que comenzará a hacerse efectivo el monopolio". Y agrega que, "mientras tanto, las compañías, sociedades y agencias que hacen actualmente operaciones de seguros, podrán continuar funcionando con carácter provisorio". Cabe destacar que esa provisoriedad dispuesta en abril de 1911 dura hasta hoy; bien se dice que las provisoriedades son las cosas más permanentes.

Creo, señor Presidente, que debería hacerse una derogación expresa de estas normas que aparecen en la Ley de abril de 1911, que se reiteran en la de diciembre del mismo año y que vuelven a figurar en el artículo 29 de esta última disposición, que establece que desde su promulgación, queda prohibido el establecimiento, así como el funcionamiento de nuevas compañías, sociedades o agencias de seguros que operen en los riesgos que se declaran monopolio del

Estado. Agrega que las que hicieren otra clase de seguros, sólo serán autorizadas por el Poder Ejecutivo, previo reconocimiento que harán ellas mismas del carácter precario de funcionamiento.

A su vez, la Ley de julio de 1926, en su artículo 3º, dispone que se deroga el inciso segundo del artículo 29 de la Ley de 27 de diciembre de 1911. Es decir que, simplemente, derogó el inciso segundo, dejando vigente el primero.

Entonces --naturalmente, no he elaborado una redacción en este sentido; creo que el señor senador Cadenas Boix se estaba encargando de eso--, para hacer una presentación más prolija, en primer lugar, habría que declarar el principio de la libertad, así como las leyes de 1911 declaraban el principio del monopolio. En segundo término, habría que establecer las derogaciones expresas de las normas que dispusieron el monopolio y el subsecuente oligopolio en favor de aquellas empresas aseguradoras que ya participaban en el mercado antes de 1911.

SEÑOR CADENAS BOIX.- El señor senador Bouza me había hecho llegar sus inquietudes sobre este tema antes de exponerlas en el seno de la Comisión. Creo que sus comentarios son acertados en cuanto a la consagración del principio de la libertad y en lo que hace a aventar toda duda de que, en manera alguna, va a subsistir el oligopolio en materia de celebración de contratos de seguros.

Por lo tanto, y a fin de contemplar esas inquitudes del señor senador Bouza, redacté un segundo inciso --que se agregaría al primero--, que no establece la derogación expresa de las normas, tal como lo había sugerido el señor senador. Aclaro que no me opongo a esa solución, pero me parece que este inciso igualmente la contempla.

Diría así: "En consecuencia, el contrato de seguros será otorgado en régimen de libre concurrencia, sujeto solamente a las limitaciones que establece la presente ley y aquéllas que, dentro del límite de sus competencias, establezca la reglamentación."

Creo que con esta redacción queda contemplada la inquietud y, si se considera del caso, no tendría inconveniente en que se establezca una derogación expresa y minuciosa de las normas que puedan consagrar, de alguna manera, el monopolio o el oligopolio establecidos por las leyes de 1911 y 1926.

SEÑOR BOUZA.- A pesar de que comparto el texto propuesto por el señor senador Cadenas Boix, preferiría que en el texto del proyecto de ley se hiciera una mención expresa a la situación consecuente de las Leyes del oligopolio antes mencionadas, lo que quedaría terminado con esta norma. Asimismo, no estoy totalmente de acuerdo con establecer que la reglamentación fijará los límites, sino que preferiría que fueran los que determine la misma ley.

Seguidamente, me voy a referir a una de las reflexiones realizadas por el señor senador Grenno, en virtud de su experiencia en la administración del Banco de Seguros del Estado. Si el propio Estado uruguayo o empresas estatales de nuestro país se han resistido a celebrar contratos de seguros con el Banco de Seguros del Estado, tenemos que ver hasta dónde llega la discriminación. El Estado ha podido escapar de la limitación que imponen las leyes concediendo el monopolio de dicho Banco, pero no lo ha podido hacer el resto de los ciudadanos uruguayos. En consecuencia, el Estado nos está marcando el camino por el cual tenemos que transitar, para que todos tengan las

mismas oportunidades y libertades que él se ha tomado por sí mismo.

Además, y en virtud de la preocupación manifestada por el señor senador Cassina, si existe la voluntad política de parte del Estado --a través de empresas como UTE, PLUNA, ANTEL o el propio Estado central-- de cubrir sus riesgos celebrando contratos con el Banco de Seguros del Estado, pienso que establecer en este proyecto de ley la libertad, no le quita a él o a sus empresas, la posibilidad de realizarlos --en ese marco de libertades-- con dicha Institución. Tal como lo señalaba el señor senador Grenno, aún no teniendo esa libertad por las leyes de 1911, las empresas del Estado estaban celebrando contratos fuera del Banco de Seguros del Estado.

SEÑOR GRENNO.- Se intentaron, señor senador.

SEÑOR BOUZA.- Entonces, ello está aún más en favor de mi tesis. Por ejemplo, PLUNA sintió que podía tener una mayor seguridad celebrando contratos con otras empresas aseguradoras que no fuera el Banco de Seguros del Estado.

La esencia del concepto que pretendo defender, es que a través de la libertad, le vamos a dar la mejor oportunidad al Estado uruguayo, a sus empresas y a todos sus habitantes de poder elegir dónde van a cubrir sus riesgos de la mejor manera. Reitero que, en el marco de esa libertad, tanto los uruguayos como el Estado y sus empresas, podrán elegir, ejerciendo su libertad, celebrar su contrato de seguros con el Banco de Seguros del Estado, u otras empresas si consideran que éstas van a cubrir sus riesgos de otro modo.

Por lo tanto --y de acuerdo con mi interpretación--, el artículo 1º, que contiene la presentación del proyecto de ley, no tiene que ir por la negativa sino por la afirmativa. Entonces, en lugar de decir

"Derógase el monopolio", debería decir "Establécese la libertad" porque, en definitiva, es compatible con las disposiciones constitucionales que organizaron a la sociedad uruguaya sobre la base de la libertad en todas las actividades. Como excepción, tendría que establecerse que la ley, por mayorías especiales, podría limitar esa libertad, concediendo monopolios y restringiendo las libertades.

Luego, en el desarrollo de ese concepto central, habría que señalar cuáles son las derogaciones expresas que se hacen a las Leyes de 1911 y 1926, en tanto que ellas limitaron la libertad, y que trajo como consecuencia la concesión de un espacio de exclusividad --, no en el marco de la competencia libre-- a las empresas que ya realizaban seguros en el mercado uruguayo, a la fecha de 1911.

A mi juicio, ese sería un ordenamiento más lógico de los conceptos que plantea este proyecto de ley.

SEÑOR ASTORI.- En relación con lo planteado por el señor senador Bouza, si bien no pretendo reabrir una nueva polémica, no quisiera permanecer en silencio cuando se está proponiendo establecer, por la vía de la ley la libertad y la libre competencia, en un mercado que es, quizás, uno de los más grandes ejemplos en el mundo que carece de esas características.

El mercado de seguros en el mundo es uno de los testimonios más restallantes de concentración económica. Por supuesto, a nivel internacional, esto se palpa a simple vista y mediante las estadísticas, quienes han podido estudiar este tema lo habrán comprobado. Por lo tanto, resultaría contradictorio que se establezca por la vía de la ley, algo que los hechos desmienten permanentemente. Estoy de acuerdo con que el régimen uruguayo, hasta el presente, le ha

concedido un monopolio a una Institución pública; pero no se piense que por la derogación del mismo, vamos a pasar a uno de libertad, ya que no será así. Sin duda, no habrá excepciones para los potenciales usuarios de un servicio de este tipo más que las que permiten esa concentración que, de hecho, existe en el mercado y que no serán articuladas mediante una ley uruguaya.

Aclaro que me he visto impulsado a hacer estos comentarios, simplemente para dejar la constancia de un concepto ya expuesto. Reitero que, si hay un mercado de bienes y de servicios en el mundo que demuestre incontestablemente esta tendencia a la concentración, es el de seguros.

SEÑOR RICALDONI.- Antes que nada, quiero decir que no estoy de acuerdo con la idea de que las empresas públicas del Estado uruguayo, con arreglo al régimen vigente, estén impedidas --salvo que exista una disposición que desconozca-- por la normativa vigente, de contratar riesgos fuera del país. Por ejemplo, un avión uruguayo que estuviera transitando entre Buenos Aires y Lima, podría contratar un seguro fuera de la órbita del Banco de Seguros del Estado, ya que sería un riesgo que no ocurriría en nuestro territorio. Incluso, eso resultaría de las Leyes de 1911.

Ese punto me parece muy claro, pero para entender bien este tema hay que centrarlo dentro de los riesgos que pueden darse en el territorio de la jurisdicción uruguaya, y no otros. No veo ningún impedimento para que un petrolero uruguayo contrate un seguro para realizar un viaje en el exterior.

Tal como está redactado este artículo, me plantea una sola duda que no es de redacción, sino con respecto a las fianzas vinculadas con las compras del Estado, tal como lo ha señalado el señor senador Cassina. Me gustaría saber por qué se incluyó este punto --supongo que habrá sido en una Rendición de Cuentas porque así lo indica su numeración-- aunque no me opondría en incorporar junto con los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, la fianza del Estado.

Reitero que el resto de la discusión debe apuntar a los otros artículos; éste lo votaría tal como está, sin descartar lo que ha señalado el señor senador Cassina.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera hacer dos comentarios. En primer lugar, con respecto a los accidentes de trabajo y a las enfermedades profesionales, aclaro que soy partidario del mantenimiento de esta excepción en el proyecto de ley por dos razones. La primera es por la magnitud que estas carteras tienen dentro de la funcionalidad del Banco, tal como nos lo explicó días pasados el señor senador Grenno, en el sentido de que desde el punto de vista del Banco son importantes. Como en este momento quitaremos ciertos monopolios o ventajas que tiene el Banco en su competencia, me parece oportuno conservar carteras que desde ese punto de vista son interesantes. La segunda razón, que merece

mayor importancia consiste en que es fundamental que por la naturaleza social de los riesgos cubiertos, sea el Estado el que provea, en todas las circunstancias, una cobertura fuera de otra área.

SEÑOR GRENNO.- En mi opinión, no deberíamos afiliarnos demasiado a la función social, porque en el momento en que votemos este artículo, lo haremos también con la jubilación privada.

SEÑOR PRESIDENTE.- Con respecto al artículo 1º, soy partidario del matenimiento de las referencias a estas dos excepciones, por razones de economía del Banco y por el carácter social de los riesgos que cubre, ya que el Estado debe asegurar a la sociedad que estarán cubiertos en toda circunstancia.

En cuanto al tema de las jubilaciones a que hizo referencia el señor senador Grenno, quiero manifestar que sería posible que alguien tomara un tipo de seguro privado para prever el riesgo de vejez pero, en todo caso, tendría el carácter adicional del obligatorio del Estado para el que deben servirse las prestaciones correspondientes.

En segundo término, quería hacer referencia a las expresiones del señor senador Bouza, en cuanto una nueva formulación del artículo. Al respecto, diré que no me opongo a la misma, puesto que estoy de acuerdo con el texto del artículo que procura reafirmar lo que señala el señor senador. Aunque podría acompañar una disposición de esa naturaleza, estoy en condiciones de votar el artículo con la redacción actual ya que entiendo que nuestro régimen constitucional prevé como norma general la libertad, de manera que las excepciones a este régimen deben estar establecidas en las leyes por razones de interés general. En el caso de los monopolios, sería a través de una ley que los establece, en el sentido de que si estos son derogados, automáticamente, recobra

el artículo 8º, de la norma constitucional recobra su plenitud. Entonces, hace viable que cualquier persona pueda dedicarse a esta actividad.

En lo que se refiere a aquellas normas de carácter transitorio, previstas en la legislación inicial de creación del régimen vigente, el riesgo de una implantación por vía administrativa de los monopolios, no existiría desde el momento que, por un lado, la ley básica estaría derogada por el artículo 1º, tal como está redactado. Aunque hubiera dudas sobre ese punto, la ley de 1930 dejó sin efecto todas las normas que habilitaban al Poder Ejecutivo a implantar por la vía administrativa los monopolios que hubieran sido creados anteriormente. De modo que esa facultad que se previó inicialmente, no dispone la habilitación en este momento.

Concluyo mi intervención diciendo que estoy en condiciones de votar este artículo aún con la redacción actual y que tampoco me opongo a que haya derogación expresa de algunas normas, a condición de que no queden dudas del efecto derogatorio pleno --aún tácitamente-- que tiene la redacción del actual artículo. Consulto al señor senador Bouza si podría añadirse una norma final del artículo 1º, que estableciera derogaciones expresas, porque como el artículo comienza con la palabra "derogación" parecería el lugar adecuado para incluirlas.

SEÑOR BOUZA.- A mi juicio, el articulado debería comenzar con un artículo 1º que dijera: "Declárase libre la celebración de contratos de seguros sobre todos los riesgos". El artículo 2º establecería: "Deróngase todas las disposiciones que establecen monopolios de contratos de seguros en favor del Estado, especialmente las contenidas en el artículo 1º de la ley de diciembre de 1911 y el artículo 1º de la

ley de 1926." Creo que las derogaciones tienen que ir en ese orden, tal como venían del Poder Ejecutivo. El artículo 3º diría que se derogan las disposiciones que permitieron a algunas empresas celebrar contratos de seguros en régimen de exclusividad, quedando por tanto libre la actividad en esta materia, especificando, desde luego, el número de dichas disposiciones.

A mi juicio, ese debería ser el encabezamiento del articulado, para que quede absolutamente claro el propósito del proyecto. Naturalmente, no digo que la redacción enviada por el Poder Ejecutivo sea confusa, pero me parece mucho más explícita la que estoy proponiendo. Si bien me avengo a las ideas mayoritarias de la Comisión, creo que la redacción sugerida contemplaría --expresando una mayor claridad-- tanto a quienes estamos a favor como a aquellos que están en contra de la iniciativa.

SEÑOR CASSINA.- Considero que quizá como método de trabajo y votación se podría mantener la redacción del inciso primero del artículo 1º, tal como consta en la primera parte del artículo 1º del proyecto del Poder Ejecutivo. Deseo aclarar que no voy a acompañar con mi voto el texto propuesto por el señor senador Bouza. En tal sentido, existiría un inciso o un artículo 2º que establecería excepciones que contemplaría las inquietudes de aquellos señores senadores que creen que aún aprobando el artículo 1º debe dejarse constancia de determinadas excepciones. Esto es válido para quienes no aprobándolo debemos esforzarnos con el fin de establecer algunas excepciones, analizando previamente si existe mayoría para aprobarlas.

Personalmente --y partiendo de la base de que en la Comisión existe mayoría para derogar con una u otra redacción los monopolios que indican leyes en materia de seguros--, sería partidario de establecer, ya sea como un inciso segundo o como artículo 2º, la excepción. La misma sería, en primer lugar, para todos los contratos de seguros que celebren los organismos estatales y paraestatales. En segundo término, para los relativos a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales contemplados en la Ley Nº 16.074. Por último, para el contrato seguro de fianza a que refiere el artículo 503 de la Ley Nº 15.903, los que sólo podrán contratarse con el Banco de Seguros del Estado.

El señor Presidente acaba de manifestar que es partidario de mantener en el Banco de Seguros del Estado el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. En todo caso, más adelante veríamos la manera en que el texto legal vaya adquiriendo forma, pero, me parece que a esta altura, no sería razonable poner a votación el

texto del proyecto de ley tal como viene del Poder Ejecutivo. Digo esto, porque está constituido por un único párrafo y creo que solamente el señor Presidente, a diferencia de los demás señores senadores, está de acuerdo con el mismo.

Reitero, que considero propicio como método de trabajo que se vote como artículo 1º o inciso primero del artículo 1º, un texto que derogue genéricamente los monopolios. Obviamente, se tendrán en cuenta las precauciones señaladas por el señor senador Bouza y que el mismo será votado por quienes estemos de acuerdo. Como inciso segundo del mismo artículo se redactaría un texto que establezca las excepciones a esa disposición.

En resumen, voy a proponer un texto que exceptúe de la desmonopolización los contratos de seguros que celebren todos los organismos estatales, los de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como los del contrato de fianza a que hace referencia el artículo 503 de la Ley Nº 15.903, todos los cuales deberán contratarse con el Banco de Seguros del Estado.

SEÑOR ASTORI.- Es de conocimiento de todos los integrantes de esta Comisión nuestra posición contraria a este proyecto de ley y, en particular, a su artículo 1º. Sin embargo, quisiera dejar constancia de que respaldamos la propuesta del señor senador Cassina, porque nos parece que dentro de lo negativo que entraña el proyecto, es esta la solución que menos perjudica al país.

SEÑOR ZUMARAN.- Quisiera plantear las dudas que me surgen a los autores de las iniciativas que estamos analizando, esdecir, de la del proyecto del Poder Ejecutivo así como de la planteada por el señor Senador Bouza.

En el proyecto de ley que se nos propone se derogan los seguros que, aparentemente, tendrían que reunir dos condiciones. La primera de ellas, que hayan sido otorgados a favor del Estado y, la segunda, que sean ejercidos por el Banco de Seguros del Estado. Esto último me parece muy relevante, ya que deja fuera de la derogación el monopolio otorgado al Estado, pero que no es ofrecido por el Banco de Seguros del Estado. Este es el caso que planteaba el señor senador Grenno, en cuanto al régimen jubilatorio o seguro de desempleo. Considero que es importante dejar en claro que lo que se desmonopoliza son los seguros, que han sido conferidos a favor del Banco de Seguros del Estado o que son ejercidos por éste. Nos parece que en la redacción sustitutiva se propone derogar los monopolios a los seguros otorgados a favor del Estado. Afirmando el principio de libertad, consideramos que esto podría darle una interpretación distinta a la nuestra. Por lo tanto, pensamos que la redacción sugerida por el señor senador Bouza es mucho más amplia que la del proyecto de ley proveniente del Poder Ejecutivo. Creo entender que lo que pretende el proyecto es derogar los monopolios ejercidos por el Banco de Seguros del Estado y no otros. En consecuencia, la modificación que estimo conveniente sería que se establecieran los monopolios conferidos por el Banco de Seguros del Estado y eliminar los referentes al Estado.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Quisiera dejar en claro al señor senador Zumarán que la redacción propuesta por el señor senador Bouza obedece a la forma en que está redactada la Ley del año 1926, que, en su artículo 1º, dice declárase monopolio del Estado el contrato de seguro, cubriendo todos los riesgos. Como en este proyecto de derogación de

monopolios se está refiriendo sola y exclusivamente a los contratos de seguros, necesariamente van a quedar fuera sistemas estatutarios, como lo son el seguro de desempleo y el que se cubre a través de los Institutos de Previsión Social.

Es cuanto quería manifestar.

SEÑOR ZUMARAN.- Le agradezco la aclaración al señor senador Cadenas Boix. De todos modos, preferiría que en la redacción se acotara el tema a los contratos de seguros cuyo monopolio ha sido concedido en beneficio del Banco. de Seguros del Estado. Reconozco que la ley del año 1926 establece esta definición genérica.

SEÑOR BOUZA.- Si me permiten, desearía complementar la respuesta del señor senador Cadenas Boix a la interrogante del señor senador Zumarán.

El Capítulo I de la Ley de 1911, refiere al monopolio de seguros del Estado.

Por su parte, el artículo 8º del Capítulo II --bajo la denominación de Banco de Seguros del Estado.-Capital.-Domicilio--, expresa lo siguiente: "Bajo la denominación de 'Banco de Seguros del Estado' el Poder Ejecutivo establecerá y hará funcionar una institución con el cometido especial y exclusivo de realizar todos los seguros a que se refiere el artículo 1º, los cuales podrá hacer antes de que se fije por decreto la fecha en que algunos de ellos serán monopolizados por el Estado.".

Como decía el señor senador Cadenas Boix, al hacer referencia a las disposiciones iniciales --es decir, a los dos parimeros artículos de las Leyes de 1911, en los que se hablaba únicamente de monopolio en manos del Estado--, no estábamos aludiendo a las normas siguientes en las que dicho monopolio se concede en exclusividad al Banco de Seguros.

No tengo inconveniente de que en la derogación se haga la expresa aclaración de que se refiere al monopolio que aquellas disposiciones le concedieron al Estado y que le otorgaron el ejercicio en exclusividad al Banco de Seguros.

SEÑOR ZUMARAN.- Me parece que esta segunda propuesta del señor senador Bouza es aceptable. Por eso decía que, a mi juicio, en el proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo, a fin de determinar los seguros que se derogan, es necesario atender a dos aspectos, es decir, que el monopolio haya sido concedido al Estado y el ejercicio al Banco de Seguros. Si dicho ejercicio fue otorgado a otra institución, significa que no está derogado. Es verdad lo que dice el señor senador Bouza, o sea, que el artículo 1º de la Ley de diciembre de 1911, comienza expresando: "Declárase monopolio del Estado". Luego agrega: "el contrato de seguros cubriendo los riesgos", especificando cuáles son. Por lo tanto, se puede observar que hay una circunscripción a ciertos riesgos.

SEÑOR BOUZA.- La Ley de 1926 abarca todo.

SEÑOR ZUMARAN.- Pero tiene una redacción que, a mi juicio, desde esta perspectiva, es poco feliz.

De todos modos, creo que si se exige el ejercicio por parte del Banco de Seguros del estado, queda a salvo la duda de cuál es el alcance. Se incluyen los seguros estatutarios, colectivos o de naturaleza social que están fuera de la derogación.

Si se aprueba este proyecto de ley tal como fue remitido por el Poder Ejecutivo, ¿a partir de cuándo comienza a regir esta derogación? En caso de aceptarse la redacción propuesta por el señor senador Bouza, ¿cuándo se empieza a aplicar el nuevo régimen de libertad? A tenor del artículo 1º, ello es inmediato. De acuerdo con lo que establece el artículo 3º, se exige el plazo de un año a contar desde la fecha de reglamentación referida en esta disposición. Esto tiene que ver con el cumplimiento por parte del Banco de Seguros y de las compañías aseguradoras que actualmente operan en el país, los que deberán ajustarse al nuevo régimen.

Me parece más claro determinar en la ley cuándo empieza a regir el nuevo régimen de libertad. Creo --lo planteo en un tono de duda-- que ello no está claramente establecido en la redacción actual.

SEÑOR RICALDONI.- Se trata del mismo sistema de entrada en vigencia de una ley contenida en la Rendición de Cuentas del año pasado, relativa a algunas normas jubilatorias. Concretamente, entran en vigencia a los dos años de dictada la correspondiente reglamentación por parte del Poder Ejecutivo. En función de lo que se votó en el Parlamento el año anterior, no comenzó a correr el plazo de vigencia, ya que esa ley no se reglamentó. Por lo tanto, es el mismo mecanismo que se establece en este caso.

Confieso que no es uno de los procedimientos que más me atraen; en realidad, me parece que está mal que un legislador no sepa cuándo comienza a regir una ley lo que, en definitiva, queda en manos del Poder Ejecutivo. Este, en cualquier momento, puede incumplir una ley válidamente, porque ésta se lo permite en forma indirecta.

SEÑOR ZUMARAN.- Me parece que sería más claro decir que el nuevo régimen entrará en vigencia a partir de una fecha o plazo determinado. Pero esta fórmula indirecta no sólo está supeditada a la reglamentación, ya que lo que se subordina al plazo de un año a contar de la fecha de la reglamentación, es que el Banco de Seguros del Estado y las compañías aseguradoras deberán ajustarse al nuevo régimen legal. En realidad, no se indica que el régimen de libertad o la derogación va a operar a partir de cierta fecha. Pienso que esta sería la mejor forma de entendernos en idioma español.

Creo que el tema, más que a una fecha, está indisolublemente unido a los aspectos que fueron tratados en el día de hoy con los

delegados del Banco Central. Reitero que no se trata sólo de una fecha sino de que el Banco Central esté en condiciones de ejercer el contralor del nuevo sistema. En ese caso, no debería ponerse en marcha este mecanismo que, además, coincide con la fórmula contenida, según creo, en la Ley de diciembre de 1911. Entonces, se fue haciendo el procedimiento inverso, es decir, que se pasó al régimen de monopolio, no de inmediato, ya que fue previsto una vez cumplidas determinadas exigencias.

En consecuencia, me parecería un error estampar un artículo 1º con una definición tan rotunda, no siendo claros en la determinación de la fecha y, sobre todo, en cuanto a las condiciones que deben regir en Uruguay para poder hacer efectivo un régimen de libre concurrencia.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Si me permiten, voy a responder la segunda pregunta del señor senador Zumarán, ya que la primera, a mi juicio, ya ha sido contestada.

Lo que se desea indicar en este proyecto de ley es que la vigencia de la derogación de los monopolios comienza a regir una vez reglamentados y establecidos los sistemas de contralor. El señor senador Grenno, fuera de sesión, me planteó inquietudes similares, que comparto.

Si existen dudas en el seno de la Comisión, no tendría inconveniente en supeditar la entrada en vigencia de la derogación de los monopolios a que el Poder Ejecutivo dicte la reglamentación correspondiente y el Banco Central organice la Superintendencia, estableciéndoles un plazo a ambos dentro del cual deberán elaborar la reglamentación y tener en pleno funcionamiento los sistemas de contralor de la Superintendencia. Creo que no habría problema. Es cuestión de encontrar la redacción adecuada y determinar el plazo a fijar.

SEÑOR CASSINA.- Se me ocurre que en la hipótesis de la consagración de los monopolios que hoy rigen en favor del Estado, debería tenerse en cuenta no sólo la necesidad del Estado de una previa reglamentación del Poder Ejecutivo y de la organización del Banco Central en lo que hace a las funciones de la Superintendencia, sino también de lo que podría considerarse un plazo imprescindible de adaptación del Banco de Seguros del Estado al nuevo régimen, en la medida en que --quien habla está esperando todavía y posteriormente presentaré una moción de procedimiento-- en que deben elaborarse textos por parte de dicha institución que, de alguna manera, le permite ejercer sus cometidos dentro de un régimen de libre competencia.

Como se recordará, en la sesión en que concurrió a la Comisión, el Banco planteó la necesidad de tener algunas normas y, concretamente, solicité --la Comisión lo hizo suyo y se ha reiterado-- que nos hicieran llegar algunos textos que consideren convenientes, que posteriormente la Comisión los hará suyos o no.

Además, debemos tener en cuenta que puede existir la necesidad de un plazo, no sólo para elaborar la reglamentación y para que el Banco

Central asuma sus cometidos, ejerza los poderes jurídicos correspondientes y dicte las regulaciones que considere necesarias, sino también para que el Banco de Seguros se adapte.

SEÑOR ZUMARAN.- La disposición que he leído a este respecto se refiere a que al hacerse el proceso de establecimiento de los monopolios hubo cierto gradualismo. El artículo 2º de la Ley de abril de 1911 dice: "El Poder Ejecutivo fijará, por decreto, para cada clase de seguro, la fecha en que comenzará a hacerse efectivo el monopolio. Mientras tanto, las compañías, sociedades y agencias que hacen actualmente operaciones de seguro podrán continuar funcionando con carácter provisorio". Es decir que al fijarse el proceso para hacer efectivos los monopolios se estableció una graduación para cada tipo de seguros, de modo de permitir la necesaria adaptación --a que se refería el señor senador Cassina y que olvidé expresar al señalar el problema de los plazos-- de toda empresa a un nuevo marco jurídico.

A mi juicio, sería conveniente ahora establecer el mismo procedimiento y determinar las tres condiciones: fijar la reglamentación, poner en marcha por parte del Banco Central un sistema de contralor que comience a funcionar ahora sobre las compañías de seguro privadas que ya existen y sobre el propio Banco para que empiece a registrarse cierta experiencia dentro del nuevo sistema y solicitar al Banco de Seguros del Estado que nos informe sobre las medidas que necesita adoptar para adaptarse al nuevo régimen y el tiempo que precisará. No digo que quienes propulsan esta idea vayan a votar el plazo que proponga el Banco de Seguros del Estado, porque quizá sea demasiado largo, pero me parece elemental, sobre todo tratándose de una empresa del Estado creada en 1911, que se otorgue cierto plazo para

adaptarse a un cambio tan sustancial de las reglas de juego como es éste.

SEÑOR RICALDONI.- En este tipo de intercambios de ideas, que me parece muy importante --y lo digo verdaderamente convencido-- a veces me asaltan las dudas, porque se habla de un sustancial cambio de régimen.

En este momento, estamos discutiendo una desmonopolización que, en la práctica, únicamente se refiere al sector de automotores, porque vida, fuego y hurto, están en un régimen de oligopolio. Creo que no se conmovería a la opinión pública del país y al sistema político si dicho oligopolio se desmonopolizara con respecto a esos 3 riesgos.

Al hablarse de la sustancial transformación que tendrá que afrontar el Banco, me pregunto si no estamos pensando en las técnicas en su gestión. No es que cambie el régimen porque ¿qué seguros realmente importantes está haciendo el Banco en este momento que se verían afectados por este proyecto de ley además del de automotores? Si existe algún otro seguro, no lo veo.

Lo que el Banco necesita es tiempo, no para elaborar reglas de juego distintas sino para adecuarse a su gestión, lo que podría haberse iniciado antes de comenzar a discutir este proyecto de ley. Considero que se magnifica este tema relacionado con los cambios que se darán en materia de seguros de automotores.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Estoy de acuerdo con los señores senadores Zumarán y Cassina en cuanto a que la derogación de los monopolios entraría a regir una vez reglamentados y estructurados los sistemas de control por parte del Banco Central y que el plazo para que el Poder Ejecutivo y éste dictaran la reglamentación correspondiente se establecería en la ley.

Por otra parte, los señores senadores han agregado otro elemento: la situación del Banco de Seguros del Estado. Me parece muy legítimo el planteo, siempre y cuando éste se adecue a las nuevas circunstancias dentro del plazo que se establece para que el Poder Ejecutivo y el Banco Central dicten su reglamentación y establezcan los sistema de control. Inclusive, soy partidario de fijar un plazo de un año para que las compañías se adapten. y precisamente, lo que ese artículo establece es que las compañías se adaptarán al nuevo régimen dentro del plazo de un año de dictada la reglamentación. Sin embargo, de lo que se trata aquí es de que la reglamentación se va a dictar dentro del plazo de equis días de aprobada la ley, que el Banco Central estructurará su sistema de control de que el Banco de Seguros del Estado adoptará medidas para entrar a concurrir en el mismo plazo que regirá para aquél.Es probable que tanto al Banco Central como a nosotros nos pueda parecer que ese plazo es un tanto escaso, ya que no es fácil transformar una empresa monopólica en una de libre concurrencia; pero no debemos olvidar que allí entra a regir un principio que esbocé algunas sesiones atrás y que, particularmente, en la anterior, el señor senador Bouza dejó sentado de manera irreversible: el conflicto de intereses

que existe entre el usuario del servicio y un organismo del Estado que ha sido creado para servir a la sociedad. Todos sabemos que en la actualidad esto se está haciendo mal y, por lo tanto, ese conflicto debe fallarse en beneficio del usuario.

SEÑOR GRENNO.- Ante todo, pido excusas a la Comisión porque me veo obligado a retirarme, y así se lo había manifestado al señor Presidente. Quisiera participar en la votación del artículo y no sé si el método de trabajo de la Comisión, me puede amparar.

Por otro lado, y con respecto a la afirmación que ha hecho el señor senador Cadenas Boix, debo señalar que como medida precautoria entiendo que hay que reglamentar el mercado de seguros del Banco con independencia del beneficio del usuario. Digo esto porque, de pronto, podría ocurrir que en caso de que se desmonopolice el mercado y aumenten las primas, luego, con el mismo argumento, se nos diga que tenemos que volver al monopolio.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Precisamente, al final de mi intervención tenía pensado proponer la votación del artículo 1º con una redacción sustitutiva que haría llegar a la Mesa. Entonces, si la Comisión lo entiende conveniente, estoy dispuesto a invertir el orden, proponiendo en primer lugar el texto de este artículo y, posteriormente, me referiría a algunas otras consideraciones sobre el tema, fundamentalmente, en lo que hace a las derogaciones, como forma de contemplar las observaciones planteadas por el señor senador Bouza.

SEÑOR PRESIDENTE.- De acuerdo, señor senador.

SEÑOR CADENAS BOIX.- La redacción que sugiero para el artículo 1º es la siguiente. El inciso 1º diría: "Deróganse todas las disposiciones que establecen monopolios de contratos de seguros a favor del Estado y que son ejercidos por el Banco de Seguros

del Estado." Hasta aquí se transcribe la primera parte del artículo 1º del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo que enfoca el tema desde el punto de vista de las leyes de 1911 y 1926.

Por su parte, el inciso 2º establecería: "En consecuencia, el contrato de seguros será otorgado en el régimen de libre concurren sujeto solamente a las limitaciones que establece la presente ley y a aquéllas que dentro del límite de sus competencias establezca la reglamentación."

Me explico. Se ha hablado de mantener algunos monopolios para el Banco de Seguros; si bien no estoy de acuerdo con esto, reconozco que podrían contar con cierta mayoría.

Las otras limitaciones son las que sujetan a las compañías de seguros y, por tanto, al régimen de otorgamiento de contratos de este tipo al contralor de la Superintendencia del Banco Central que, a su vez, está facultada por esta ley a aplicar disposiciones de la Ley de Intermediación Financiera.

Agrego "y a aquéllas que dentro del límite de sus competencias establezca la reglamentación", a fin de que si la Administración se siente tentada --cosa que muchas veces ocurre--a traspasar los límites de su competencia, la ley se lo impida.

SEÑOR RICALDONI.- Voy a referirme a la propuesta del señor senador Cadenas Boix.

Adelanto que estoy en condiciones de votar lo que el señor senador llama primer inciso del artículo 1º; no obstante, creo que el 2º requiere alguna reflexión.

A primera vista, no me gusta que se diga que las limitaciones son solamente las que resultan de esta ley, puesto que no

sabemos cuán lejos estamos yendo en esa materia.Inclusive, hasta me parece muy peligroso, porque hay un ordenamiento jurídico en el país que de hecho establece otras limitaciones. Decir que son solamente las limitaciones que establece la Ley --con mayúscula, y no ésta, que sería una variante-- es redundante y, por otra parte, tampoco agrega nada.

Asimismo, tengo una vacilación --no quiero utilizar el término "duda"-- en lo relacionado con las ventajas que podría tener esa referencia de establecer otras limitaciones dentro de las competencias reglamentarias del Poder Ejecutivo. Me parece que todo esto es demasiado elástico.

De pronto, podría resultar un avance votar el primer inciso del artículo 1º en lugar de aprobar el artículo en su conjunto.

Por otra parte, en su momento voy a plantear --y lo adelanto hoy-- la siguiente posibilidad. Creo que está bien que se mantenga el monopolio para los seguros de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Me reservo la opinión acerca de alguna propuesta formulada por el señor senador Cassina sobre el mantenimiento de algún otro monopolio por parte del Banco de Seguros. Sin embargo, me parece que debería establecerse que donde subsisten esos monopolios existe el derecho a celebrar libremente seguros complementarios. Me explico. Concretamente, hace poco, una persona de mi amistad se encontró con la dificultad de la prohibición de contratar un seguro complementario de accidentes del trabajo. Me parece que eso no tiene justificación alguna; no advierto por qué tiene que prohibirse el seguro complementario. Se trata de una opción que tiene alguien que, si quiere y puede, la hace efectiva.

Entonces, para terminar esta sesión, propongo que votemos aquello a que me acabo de referir, tanto como artículo 1º o como inciso primero.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Quiero aclarar al señor senador Ricaldoni que no tengo inconveniente en votar el inciso primero y reflexionar de aquí en adelante sobre el resto de la propuesta.

De todas maneras, corresponde señalar que la referencia a "las limitaciones que establece la presente ley" tiene por objeto cubrir cualquier posible limitación existente en normas anteriores. O sea, no me opongo a que, de aquí en más, futuras leyes establezcan otras limitaciones, porque eso es imposible; pero, a los efectos de contemplar en algo la observación del señor senador Bouza, en el sentido de que pudiera, de alguna manera, interpretarse que el oligopolio se mantiene presente, y para cubrir esos efectos hacia el pasado, propuse que las limitaciones fueran las establecidas la presente ley.

SEÑOR CASSINA.- Me voy a referir, tanto a algunas apreciaciones del señor senador Cadenas Boix como a las observaciones del señor senador Ricaldoni.

Me parece que hay que tener un tanto de cuidado en las referencias que podamos hacer a la reglamentación, porque si sujetamos el contrato a las disposiciones de la ley y de la reglamentación que dentro del límite de sus competencias, dicte el Poder Ejecutivo, por ejemplo, podemos estar dejando de lado las reglamentaciones que puede dictar, con efecto obligatorio, el Banco Central. Obviamente, cuando en una ley se hace referencia a la reglamentación, se trata de la del Poder Ejecutivo, que es el que tiene la potestad para ello, de acuerdo con la Constitución. Si no se hacen mayores especificaciones, se deja de lado el efecto obligatorio sobre los contratos de seguros que puedan tener reglamentaciones del Banco Central. No olvidemos que según las funciones de Superintendencia que pasa a tener , evidentemente puede dictar normas de carácter obligatorio.

Haciendo mías algunas de las dudas del señor senador Ricaldoni, me parece que puede haber --no lo sé a ciencia cierta, pues es tan vasto el campo de la ley-- algunas normas legales de carácter muy general --comprendidas, quizás, hasta en el Código Civil-- que deban aplicarse a estos contratos. Entonces, en la medida en que sólo nos referimos a esta ley, las estaríamos dejando de lado.

Por lo tanto, entiendo que es pertinente reflexionar un poco sobre el alcance de esa disposición y el texto que habría de recoger esa voluntad legislativa.

En relación con lo que manifestó el señor senador Ricaldoni acerca de la posibilidad de seguros complementarios, por ejemplo,

en el caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, en principio la idea parece compartible. Sin embargo, creo que no debe perderse de vista que la posible existencia de seguros complementarios, de alguna manera se puede volver un acicate para dejar de cumplir --o no cumplir totalmente-- con las obligaciones que resultan de los seguros obligatorios, tanto en materia de accidentes del trabajo, como en las jubilaciones, tal como lo mencionó el señor senador Grenno. Ese es, en cierto modo, el efecto no querido, pero un tanto perverso, que puede tener, en un régimen de seguridad social estatal --comprendiendo la legislación sobre seguros de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, que también es seguridad social--, la disposición favorable a la existencia de seguros complementarios. Creo que éstos pueden tender a erosionar, en el mediano o largo plazo, la fidelidad para con los seguros obligatorios estatales o con la seguridad social. En nuestro país no tenemos experiencia en esta materia porque no se han dado estas posibilidades, pero pueden llegar a presentarse.

En resumen, me parece que vale la pena reflexionar sobre estos temas algunas horas más.

SEÑOR BOUZA.- Varios señores senadores han manifestado que, a su juicio, la sesión iba a ser menos prolongada. Además, algunos de nosotros hemos asumido compromisos ineludibles. Entonces, a los efectos de poder reflexionar sobre estos puntos, me parece que podríamos levantar la sesión y disponer que se haga el repartido de los textos propuestos, tal como se hizo en el día de ayer con una redacción sustitutiva presentada por el señor Presidente. De esa forma, en la próxima reunión podríamos tomar la decisión de votar con respecto a las primeras normas del articulado.